

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2017/ 2. különszám, 20–67.

**Balogh-Békesi Nóra – Balázs István – Boros Anita**

**I. KÖNYV**

## **ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK**

### **A) PREAMBULUM –**

### **BEVEZETÉS A MODELL SZABÁLYOKBA, ALAPELVEK A MODELL SZABÁLYOKBAN<sup>20</sup>**

A tanulmány célja, hogy számba vegye és röviden elemezze az uniós közigazgatási eljárás-jog kodifikációs folyamata kapcsán azokat az alapelveket, amelyeknek az uniós közigazgatási eljárásra irányadónak kell lenniük. Ehhez az alapot az Állásfoglalás és a parlament ajánlásai, valamint az RN-Javaslat adják. A tanulmány ezen kívül elemzi az eljárási jogok és az eljárás-jogi alapelvek kapcsolatát, összegyűjti a közigazgatási eljárási alapelvek általános jellemzőit, s végül összehasonlító elemzésben vizsgálja a Charta szerinti eljárási jogok és az uniós közigazgatási eljárásjog alapelveit.

### **I. AZ ALAPELVEK AZ ÁLLÁSFOGLALÁS 3. AJÁNLÁSÁBAN<sup>21 22</sup>**

Az alapelvek részletezése előtt kiindulásként kell rögzítenünk, hogy az uniós eljárásokra vonatkozó szabályokat úgy kell alakítani, hogy maximálisan érvényre juttassák a hatékony végrehajtást az Unió részéről, de egyben biztosítaniuk kell az egyének jogainak védelmét is.<sup>23</sup>

Ahogy arról már szóltunk, az Állásfoglalásban a parlament azokról az alapelvekről is rendelkezik, amelyeknek a tervezett uniós rendeletben meg kellene jelenniük.

*A jogszerűség elve:* az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia, és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási

<sup>20</sup> A fejezet jelzett része Balogh-Békesi Nóra írása.

<sup>21</sup> A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

<sup>22</sup> Ennek alapjául szolgált a Bizottság eljárási szabályzatának alapelvei, valamint a *helyes hivatali magatartás szabályzata*. Ezekről részletesen BOROS: *a közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában...*, i. m., 2–3.

<sup>23</sup> Lásd: *Összefoglaló I. (11) par.* Ennek fontosságára felhívja a figyelmet VARGA Zs. András: *a közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása az európai közigazgatási modell-szabályok tükrében = a hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* szerk. GERENCSE Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2015, 26.

hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell lennie a jogszabályokkal.

A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.

Az ajánlás fenti szövegéhez annyit fűzhetünk hozzá, hogy a közigazgatás jog alá rendelkezése alapvető cél, amely az Európai Unió tagállamaiban, azaz a tartalmilag is alkotmányos államokban, a jogállamiság egyik eleme. Az uniós közigazgatás által eldöntött ügyek és azok fajtái tendenciájukban növekszenek. E növekvő tendenciájú közigazgatás törvényességgel és rendeltetészerű működésével szemben támasztott követelmények csak úgy tudnak érvényesülni, ha az önállósága eljárási téren is és anyagi jogi szabályokban is jöghöz kötött.

A magyar alkotmánybírószági gyakorlatban a jöghöz kötöttség elve a következőképpen jelenik meg: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”<sup>24</sup> „A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a (...) jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye (...) az, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg.”<sup>25</sup>

*A megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve:* az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzetiségen, nemén, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését.

A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban részesíti. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

Ehhez az elvhez hozzátehetjük, hogy az egyenlőség elvének alapja az igazságosságban keresendő, a hátrányos megkülönböztetés igazságtalanságot eredményez, megelőzésének jogi vetülete a diszkrimináció tilalma. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát megfogalmazó klauzulák megjelennek nemzetközi emberi jogi egyezményekben és a nemzeti alkotmányokban is az egyenlőség elvének megfogalmazása mellett.

*Az arányosság elve:* az uniós igazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél elérésének mértékéig hoz olyan határozatot, amely személyek jogait és érdekeit érinti.

A határozathozatal során a tisztviselők méltányos egyensúlyt teremtenek a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között. Különösen nem írnak elő a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív vagy gazdasági terhet.

*A pártatlanság elve:* az uniós igazgatás pártatlan és független. Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól.

24 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454.

25 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25.

Az uniós igazgatás mindig az Unió és a közös érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül anyagi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az uniós igazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt.

*A következtetesség és a jogos elvárások elve:* az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell.

Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.

*A magánélet tiszteletben tartásának elve:* az uniós igazgatás a 45/2001/EK rendelettel összhangban tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát.

Az uniós igazgatás tartózkodik személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.

*A tisztességes elve:* ezt a magánszemélyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni;

Az elv e megnevezésében többértelmű. Tágabb értelemben kapcsolhatjuk ehhez a tisztességes (megfelelő) ügyintézéshez való jogot. Bővebb részletezés helyett csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a tisztességes eljárás egyik garanciája a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülése. Az egyébként a büntetőjogból kinőtt elv fontos közigazgatási eljárásokban is, ahol az egyik fél, a döntést meghozó szerv közhatalommal bír, azaz eleve egy aszimmetrikus viszonyról van szó. A két fél nem érintkezik azonos szinten, a közigazgatási jogviszonyokat az alá-fölérendeltség jellemzi. A hatóság a fél jogait, kötelezettségeit megállapíthatja, módosíthatja, megszüntetheti, végrehajthatja. Sőt az anyagi jogi jogviszonyukban is a fegyver-egyenlőség uralkodik.<sup>26</sup>

Szűkebb értelemben ez az elv a bizalomvédelemhez tartozik, azaz a jogos várományok védelmét jelent(het)i, bár ez utóbbi kifejtése a többi alapelvhez képest szűkös.

*Az átláthatóság elve:* az uniós igazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilvántartásokat vezet a bejövő és kimenő postáról, a beérkezett dokumentumokról, a hozott határozatokról és intézkedésekről. A tanácsadó testületektől és érdekeltektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni.

A tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kezeli.

A nyilvánosság útján válik lehetővé az uniós közigazgatás tevékenységének ellenőrzése, a nyilvánosság teremti meg az eljárás transzparenciáját.

<sup>26</sup> Részletesen lásd erről: BALOGH-BÉKESI Nóra: *a tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog = a hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSE Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2015, 53–67.

A *hatékonyság és a szolgáltatás elve*: az uniós igazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók.

A személyzet tagjai tájékoztatják a nyilvánosságot az eléjük kerülő ügyek elintézésének módjáról.

Ha olyan kérelem érkezik hozzájuk, amelynek intézése nem tartozik a feladatkörükbe, a kérelmet előterjesztő személyt az illetékes szolgálathoz irányítják.

## II. ALAPELVEK A MODELL SZABÁLYOK I. KÖNYVÉNEK ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEIBEN<sup>27</sup>

Az RN-Javaslat egy kvázi jogszabálytervezet, amelynek Preambulumában találhatjuk meg az uniós közigazgatási eljárásra vonatkozó alapelveket felsorolásszerűen. Ez a szabályozási hely rögtön kérdéseket is felvet. Egy jogszabályban a preambulum nem bír jogi kötőerővel, szemben a normaszöveggel, ugyanakkor a csak felsorolás szintjén meglévő szabályozási mód nem helyezhető normaszövegbe, mert ott kívánalom a pontos, részletes szabályozás. Amennyiben részletezés nélküli, jegyzékszerű felsorolás kerülne a normaszövegbe, úgy az nagy valószínűséggel értelmezésre szorulna. Ezért kerültek ki a normaszövegből az alapelvek a korábbi tervezetekkel szemben, és kerültek át a Preambulumba. Hozzáfűzhetjük azt is, hogy az Európai Unió jogforrásainak Preambuluma adott esetben másként viselkedik, mint általában a nemzetállamok jogforrásainak bevezetői, kötőerővel rendelkezhetnek. Az alapelvek olyan követelményeket, alkotmányos értékeket fogalmaznak meg, amelyek akár a Szerződésekben – így különösen az EUSZ, EUMSZ-ben –, akár az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában már megjelentek. Az I. Könyv Preambuluma *egy összefoglalást ad azokról az alapelvekről, amelyek orientálják a helyes hivatali magatartást, továbbá a II–IV. könyvekben foglalt normák értelmezését. Ki kell még emelnünk azt is, hogy a felsorolt alapelveket az egyes könyvek<sup>28</sup> további alapelvekkel pontosítják.*

A Preambulum négy bekezdésben részletezi, sorolja az alapelveket. Elsőként leszögezi, hogy a közigazgatási eljárások során a közigazgatási szervek kötelesek tiszteletben tartani a jogállamiság elvét, a megfelelő ügyintézéshez való jog elvét és más, az Európai Unió közigazgatási jogához kapcsolódó elvet. Fontos tehát itt a két alapkövetelménye a közigazgatási eljárásjognak, egyrészt a jogállamiság (jogszerűség) elve, másrészt a megfelelő ügyintézéshez való jog.

A második bekezdés kimondja, hogy a Modell Szabályok alkalmazása és értelmezése során különös figyelmet kell fordítani az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség, a jogbiztonság, a méltányosság, az objektivitás és pártatlanság, a részvétel, az arányosság,

27 A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

28 A II. Könyv a közigazgatási jogalkotásról, a III. Könyv az egyedi jogalkalmazási döntésekről, a IV. Könyv a közigazgatási szerződésekről (alapvetően a közbeszerzésekről) szól. Az ezekben a könyvekben foglalt eljárásokat az uniós intézmények folytatják le, és három különféle eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködéssel, a VI. Könyv az adatkezeléssel foglalkozik. E két könyv eljárásaiban az uniós intézményeken kívül a tagállami hatóságok is részt vesznek, e szabályok a tagállami végrehajtásra is irányadók.

a jogos várományok védelme, az átláthatóság és a hatékony jogorvoslathoz való jog elveire. Itt egyetlen mondatban összesen kilenc elvet találunk, szám szerint ugyanannyit, mint az Állásfoglalás 3. ajánlásában, tartalmában azonban már nem feltétlenül teljes az egyezés. A részvétel elvét és a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférés lehető legszélesebb körű biztosításának elvét az ajánlás nem tartalmazza, míg a bizalomvédelmet az ajánlásban a tisztességesség elvéhez kapcsolhatjuk. Az ajánlás tartalmazza a következetesség és a jogos elvárások elvét, a magánélet tiszteletben tartásának elvét, ugyanakkor a Preambulum felsorolása nem tartalmazza ezeket.

A Preambulum harmadik mondata (bekezdése) leszögezi, hogy az uniós közigazgatási szerveknek az eljárásuk során figyelemmel kell lenniük a hatékonyságra, az eredményességre és a szolgáltatás-központúságra. Ezek közül az ajánlás a hatékonyság és szolgáltatás elvét nevesíti.

S végül a Preambulum utolsó mondata az európai közigazgatási eljárásokban alapelveként nevesíti a szubszidiaritás, a jóhiszemű együttműködés és a felelősségi körök egyértelmű elhatárolásának elvét. Ezeket az elveket az ajánlás nem tartalmazza, és fontosságuk tulajdonképpen azokban az ún. kompozit eljárásokban mutatkozik meg, ahol az Európai Unió hatósági és a tagállami hatóságok is részt vesznek a közigazgatási aktus kibocsátásában.

## 1. Eljárási jogok és eljárásjogi alapelvek

A közigazgatás joghoz kötött működését három szabályozási terület normáival szokás bemutatni, az anyagi jog, a szervezeti jog és az eljárási jog szabályaival. A közigazgatási jog jellemzője azonban az, hogy az eltérő természetű, eltérő szabályozási területhez tartozó normák az egyes jogszabály(ok)ban keverednek.<sup>29</sup> Az eljárási jog e három terület közül azért emelhető ki, mert az eljárási szabályok mentén kerül közvetlenül kapcsolatba a közigazgatás a jogalanyokkal, jogot, kötelezettséget állapít meg, szankcionál, ritkán jogvitát dönt el. Az alaki jog célja pedig nem más, mint az anyagi jog érvényesítése. A közigazgatási eljárás és annak szabályanyaga a közigazgatási jog jogi bázisát teremti meg. A legtisztább jogi kategóriákat alkalmazva jogi kötőanyagként összefogja a más eszközökkel nehezen egyesíthető, legkülönbözőbb tartalmú anyagi jogi rendelkezéseket.<sup>30</sup>

Nem túlzás azt sem állítani, hogy a jogrendszerben *a közigazgatási jog az eljárási szabályokon keresztül fejlődik, s így e jogág alapelvei is eljárásjogi természetűek*. A közigazgatási eljárási szabályok meghatározó jellegét, de akár úgy is fogalmazhatunk, hogy felértékelődését, jól példázza a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak megjelenése és bővülése

29 A közigazgatási anyagi jog a jogalanyok magatartására és a közigazgatási szervek hatáskörére vonatkozó szabályokat, a szervezeti jog az egyes közigazgatási szervek létrehozására, szervezeti felépítésére, a szervezeten belüli munkamegosztásra, és a vezetési struktúrára vonatkozó szabályokat tartalmazza. Részletesen lásd: PATYI András, VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 109–122.

30 LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*, HVG-ORAC, Budapest, 2005, 22.

az alkotmányokban. Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvénye<sup>31</sup> a Nemzeti Hitvallás második részében – amely a közös értékeket részletezi polgár és polgár, valamint polgár és állam között – a következőképpen fogalmaz:

„Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

A Preambulum megfogalmazásán túl a konkrét cikkek között pedig nívumként, a magyar alkotmányjogban először jelenik meg a tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, az indokolási kötelezettség, valamint a hatóságok kártérítési felelőssége.<sup>32</sup>

*Szabadság és felelősség* cím alatt az Alaptörvény XXIV. cikke kimondja:<sup>33</sup>

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”<sup>34</sup>

Mindezek mellett, ha a nemzeti alkotmány szabadságjogi rendelkezéseit és az eljárási alapelvek kapcsolatát elemezzük, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a rendszerváltozás során, 1989-ben a normaszövegben megfogalmazott jogorvoslathoz való jogot.<sup>35</sup>

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmánybíróság részletesen kidolgozta a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szempontjait, így – többek között – követelmény, hogy a jogorvoslat hatékony legyen, illetve a jog az adott szervezeten belül a magasabb fórumhoz fordulás vagy a más szervhez (praktikusan bírósághoz) fordulás jogát foglalja magában. Magát a jogorvoslathoz való jogot nem sérti,

31 A kihirdetés időpontja: 2011. április 25. Magyarország (mint európai uniós tagállam) alkotmányozását élénk európai érdeklődés kíséri.

32 Az Alaptörvény a legmodernebb emberi jogi dokumentumra, a 2000-ben Nizzában elfogadott, majd néhány módosításon átesett, végül pedig a Lisszaboni Szerződés részét képező Európai Unió Alapjogi Chartájára épít. Érdemes az Alaptörvény e rendelkezését összevetni a Chartának a megfelelő ügyintézéshez való jogot szabályozó 41. cikkével.

Az Alaptörvény Charta ihletettségéről lásd részletesen: BALOGH Zsolt, HAJAS Barnabás: *Rights and Freedoms = The Basic Law of Hungary*, szerk. CSINK Lóránt, SCHANDA Balázs, VARGA Zs. András, Clarus Press, Dublin, 2012, 66.

33 Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése korszerűbb megfogalmazást ad, mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 4. §-a az ügyintézési határidő tekintetében. Az Alaptörvény az észszerű határidőn belüli ügyintézés szigorúbb követelményét határozza meg, míg az eljárási kódex a tisztességes ügyintézéshez való jog, valamint az anyanyelv használatának a joga mellett a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot határozza meg.

34 E rendelkezéssel kapcsolatban Jakab András kifejti, hogy az (1) bekezdés első mondata alkotmányos mérceként használható törvényekkel szemben, de közvetlenül nem alkalmazható a bíróságok és a hatóságok által, csupán jogértelmezési segédletként (ez ugyanis az eljárási törvények félretételét jelentené). Az (1) bekezdés második mondata és a (2) bekezdés törvényre utalja a részleteket, ezért önálló normatartalommal nem bír. JAKAB András: *az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 227.

35 Az 1989. évi XXXI. törvény szövegezte meg: Alapvető jogok és köteleességek 57. § (5), amit az 1997. évi LIX. törvény pontosított.

ha az egyfokú közigazgatási eljárást követően a döntés (egyfokú) bírósági felülvizsgálatának van helye.

A fentiekben részletezett, az Alaptörvényben megjelenő közigazgatási (és értelemszerűen más jogágakban is érvényesülő) eljárási alapelvek úgynevezett eljárási jogokként jelennek meg az alapjogokat tartalmazó részben. Iránymutatást jelentenek a jogalkotás és a jogalkalmazás számára is. Az eljárási jogok léte a „cél szentesíti az eszközt” elvének tagadása.<sup>36</sup> Alkotmányjogi szempontból az eljárási jogok alapvetően olyan első generációs alapjogoknak tekinthetők, amelyek a közhatalom működését határozzák meg, annak korlátjaként jelennek meg. A jogági eljárási kódexek szempontjából az eljárási jogok megjelennek az alapelvek között, s amely alapelveket az adott eljárás során minden szakaszban és minden szereplőnek követnie kell. Az Alaptörvényben szabályozott eljárási jogoknak bárki alanya lehet, a természetes személyek állampolgárságukra tekintet nélkül, valamint a jogi személyek is olyan jogok tekintetében, amelyek természetüknél fogva, nem csak az emberre vonatkoznak. Az eljárási jogok címzettjei (kötelezettjei) a közhatalommal bíró szervek (hatóságok, bíróságok). Az eljárási jogok vonatkozásában az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, hogy e jogok érvényesülésének garanciáit megteremtse az eljárási kódexek részlet-szabályaiban, megfelelő intézményeket hozzon létre és működtessen. A polgári, a büntető és a közigazgatási eljárások eltérő jellegéből adódik, hogy az eljárási jogok tartalma eltérő lehet a különböző eljárásokban. Míg a büntetőeljárásban abszolút tilalmak (pl. A nullum crimen sine lege elve) érvényesülnek, vagy a normavilágosság követelménye is szigorúbban ítélandó meg,<sup>37</sup> addig a polgári jogban pl. A felek perbeli rendelkezési joga – mint alapjog – már egy egész más, a jogág lényegét adó (a mellérendeltségi szempontot tükröző) elvet jelenít meg. A közigazgatási eljárás alapelveinek egyrészt tükrözni kell a közigazgatás helyét, szerepét az állami szervek rendszerében (a közigazgatás törvény alá rendelése), másrészt azt, hogy alapvetően az állam és a polgár közötti viszonyról van szó (pl. Az „ügyfélvédelmi” eljárási jogok).

Az eljárási jogok korlátozása kapcsán ki kell emelnünk, hogy vannak köztük abszolút jellegű és nem abszolút jellegű jogosultságok. *A nemzeti és a nemzetközi emberi jogi bíróságok gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás nem tisztességes.*<sup>38</sup> Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne, ezért a tisztességes eljárás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta. Nincs olyan más alapjog vagy érték, amely miatt az eljárás egy kicsit tisztességtelen lehetne.

36 CSINK Lóránt, MAROSI Ildikó: *Eljárási jogok = Alkotmányjog – Alapjogok*, szerk. SCHANDA Balázs, BALOGH Zsolt, PPKE JÁK, Budapest, 2011, 260.

37 Lásd a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot, ABH 1992, 176.

38 Lásd pl. A Magyar Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatát.



## 2. A közigazgatási eljárási alapelvek általános jellemzői

Az alapelvek kialakulása, formálódása hosszú folyamat eredménye, szorosan összekapcsolódik a közigazgatási jogszolgáltatással, a szükségletek felmerülése és a gyakorlati tapasztalatok alapján történt, történik.<sup>39</sup>

A második világháborút követően Európában a modern alkotmányosság az emberi jogok felértékelésével és az alkotmánybíráskodás általánossá válásával az eljárásjogi alapelveket, s ezen belül a közigazgatási eljárás alapelveit is megszilárdította, gazdagította.

A nemzetközi emberi jogi dokumentumokban, valamint a nemzeti alkotmányokban a közhatalom rendeltetészerű működését meghatározó eljárási jogok az eljárási rendet szabályozó joganyagban alapelveként megjelennek.<sup>40</sup>

Az alapelvek formailag tömör, rövid megfogalmazások, az eljárási kódexek élén találhatók, amely formálisan is jelzi kitüntetett szerepüket a jogi szabályozásban. Nem ilyen egyértelmű azonban jogi természetük megítélése sem a tudomány, sem a jogalkalmazás – értve ezen a közigazgatási bíráskodást is – területén. Konkrét kérdésként az alapelvek normatívítása merül fel, van-e ténylegesen szabályozó jellegük? Válaszként azt mondhatjuk, hogy az alapelvek normatív erővel bírnak, megsértésük önmagában is kihat a közigazgatási döntés törvényességére, jogorvoslat kezdeményezhető alapelvei sérelem alapján.<sup>41</sup>

A fentiekben kívül elmondhatjuk még az alapelvekről, hogy *olyan általános szabályok, amelyek az eljárás során mindvégig alkalmazni kell, az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokkal együtt.*

Az általános jellemzőket azért gyűjtöttük össze, mert mindezek vonatkoztathatók az uniós közigazgatás eljárási szabályaira is.

## 3. A Charta szerinti eljárási jogok és az uniós közigazgatási eljárásjog alapelvei

A fentiekben már utaltunk arra, hogy ami eljárási jogként nemzetközi emberi jogi szerződésben megjelenik, az visszatükröződik alapelveként az eljárási rendre vonatkozó joganyagban is, tetten érhető ez a szoros kapcsolat a Charta és az Állásfoglalásban – annak 3. ajánlásában – megfogalmazott általános elvek között.<sup>42</sup> Itt érdemes felhívni a figyelmet a Charta alkalmazási körére: e Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok

39 Az alapelvek folyamatosan bővülő körére lásd pl. A magyar közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényben a kiskorúak fokozott védelmének alapelvét.

40 Lásd jelen esetben az Európai Unió Alapjogi Chartájának egyes passzusait és a ReNEUAL Modell Szabályait.

41 Lásd például a hazai joggyakorlatból a Kfv. IV. 35.165/2014/5 sz. kúriai ítéletet, amely szerint a törvényekben foglalt alapelvei rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés. Az alapelvei rendelkezések normatív erejének kétségre vonása az alapelvekben megfogalmazott jogintézmények, jogok és elvek érvényesülésének korlátjaként jelentkeznek, ezért kiemelkedő jelentőségű normativitásuk önmagában történő elismerése is.

42 Az EU által 2000-ben a nizzai csúcson kihirdetett charta, amely az uniós polgárokat az uniós jog végrehajtása során megillető alapvető jogokat foglalja össze. A dokumentum a kihirdetésekor nem emelkedett jogi erőre, végül a Lisszaboni Szerződéssel vált kötelezővé, 2009. december 1. óta az uniós joganyag része.



annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat, betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.<sup>43</sup>

Érdekes utalnunk arra is, hogy a svéd kormány megbízásából a svéd Államigazgatási Hivatal 2005-ben egy kutatást folytatott a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosítványainak az Európai Unió tagállamaiban történő érvényesülése tárgyában. A svéd Államigazgatási Hivatal kiválasztotta a legfontosabb, a megfelelő ügyintézés alapelveihez kapcsolódó jogot és kötelezettséget, és azokból egy 12 kérdésből álló kérdőívet készített. A kérdőívet az EU-ban működő valamennyi svéd nagykövetségnek eljuttatták. A kutatás célja annak vizsgálata volt, hogy milyen módon és mértékben kerültek beépítésre a megfelelő ügyintézés alapelvei jogilag kötelező érvényű jogszabályokba az EU tagállamaiban. A svéd tanulmány kiemeli, hogy a legtöbb tagállamban megjelennek azok az eljárásjogi alapelvek, amelyek az uniós közigazgatási eljárásjogi alapelvek, különösen a megfelelő ügyintézés tekintetében relevanciával bírnak.<sup>44</sup>

A Charta a 20–23. cikkekben szabályozza a törvény előtti egyenlőség elvét, a megkülönböztetés tilalmát, a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget, a nők és férfiak közötti egyenlőséget és a gyermekek jogait. Ezek közül a 21. cikkben szabályozott diszkrimináció elleni tilalom minden eleme visszaköszön az ajánlásban, ideértve a különböző bánásmód, a pozitív diszkrimináció lehetőségét is. A Charta szerint a nők és férfiak közötti egyenlőségénél találjuk, hogy az egyenlőség elve nem akadályozza, hogy az alulreprzentált nem számára különleges előnyöket biztosító rendelkezéseket tartsanak fenn vagy hozzanak meg, míg az ajánlás a megkülönböztetésmentességnél azt mondja ki, hogy a különböző bánásmódot, csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják. Nem említi viszont az ajánlás a Charta 24. cikkében a gyermekek jogai között megtalálható azon szabályt, hogy a hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenképp előtérbe álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.

A Chartában az egyenlőségre vonatkozó III. cím után az V. címben a polgárok jogainál találunk eljárási jogokat a 41–44. cikkekben. Ezek közül kiemelkedik és helyét tekintve is az első a megfelelő ügyintézéshez való jog. Az ajánlásban ez megjelenik a pártatlanság elvével, továbbá a tágabb értelemben vett tisztességesség elvénél.

A Charta a megfelelő ügyintézéshez való jogot a következőképpen részletezi: mindenkinek joga van arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, valamint mindenkinek joga van arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek

43 Alapjogi Charta, 51. cikk.

44 Lásd részletesen: BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog Európában: közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok = a hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2015, 31–52.

tiszteletben tartása mellett betekintsén.<sup>45</sup> Ezen kívül a megfelelő ügyintézéshez való jognál találjuk a közigazgatási szervek indokolási kötelezettségét. E felsorolás az általános elveket rögzítő 3. ajánlásban nem ismétlődik, hiszen az uniós közigazgatási eljárásról szóló majdani rendelet célkitűzéseiről szóló ajánlás szerint a rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia. Kapcsolódási pontokat részelemekben találunk a Charta és az ajánlás megszövegezése között, például az iratbetekintés vonatkozásában a magánélet tiszteletben tartásának elvénél, vagy az indokolási kötelezettség vonatkozásában a szokásos hivatali gyakorlattól való eltérésnél. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a későbbiekben megalkotandó másodlagos jogforrás egésze az elsődleges jogban szabályozott megfelelő ügyintézés megvalósulásának garanciáját biztosítja.<sup>46</sup> Míg a Charta külön nevesíti az Unió intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során okozott károk megtérítéséhez való jogot a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján, addig az ajánlásban ezt nem találjuk, de itt is érvényesül, hogy az elsődleges jogforrásban lefektetett szabályok megvalósulását segíti elő, biztosítja a másodlagos uniós jogforrás.

Természetesen, mint egyik összetevőjét, a Charta tartalmazza a megfelelő ügyintézéshez való jognál a nyelvhasználat jogát, mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.<sup>47</sup>

A Charta 42. cikke garantálja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát is. Ez az eljárási jog az ajánlásban az átláthatóság elvénél jelenik meg, a tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni. Ugyanakkor korlátként jelenik meg, hogy tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kell kezelni.

Végül, de nem utolsó sorban az eljárási jogok közül meg kell említenünk a hatékony jogorvoslathoz való jogot. A Charta 47. cikke alapján mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. A jogorvoslathoz való jog mint mindenkit megillető eljárási alapjog azt jelenti, hogy biztosítani kell a más szervhez, vagy a szervezetrendszeren belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. A jogorvoslathoz való jog akkor érvényesül, ha a sérelem orvoslására valódi (hatékony) lehetőséget biztosít. A bírósághoz fordulás joga nem abszolút jog, feltételekhez köthető, a jogállamiság (jogbiztonság) korlátai között juthat csak érvényre.<sup>48</sup> Megjegyezzük, hogy az elv a negyedik ajánlásban jelenik meg.

45 Más megfogalmazásban ez az aktanyilvánosság elve, mely az eljárásban részt vevő személy iratbetekintési jogát és az iratokról történő másolatkészítés lehetőségét jelenti. Az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra, a belső használatra szánt munkaanyagokra, tervezetekbe, vázlatokra, javaslatokra, a szervezeten belül váltott levelekbe való betekintésre.

46 Lásd ehhez részletesen: VÁCZI Péter: *a jó közigazgatási eljáráshoz való jog és annak összetevői*, PhD értekezés, SZIE ÁJDT, Győr, 2011, 13–35; 144–203.

47 Charta 41. cikk (4).

48 Lásd részletesebben a ReNEUAL Modell Szabályaival összefüggésben POLLÁK Kitti: *Directions for the Regulation of Legal Remedies in the Light of Model Rules on EU Administrative Procedure = Current Issues of the National and EU Administrative Procedures*, szerk. GERENCSE Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015.

A fenti összevetés jól mutatja a szoros kapcsolatot az elsődleges jogforrásban szabályozott eljárási jogok és a (készülő) másodlagos jogforrásra vonatkozó ajánlásban megjelenő általános elvek között. Megjegyezzük, hogy az ajánlásban szereplő következetesség és a jogos elvárások elve, illetve a hatékonyság és a szolgáltatás elve nem jelenik meg a Chartában.

Itt érdemes utalnunk Boros Anita 2015-ös kutatására, amely a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosítványainak a megjelenését vizsgálta a legfontosabb uniós dokumentumokban, vagyis a *helyes hivatali magatartás európai kódexében*, a Bizottság eljárási szabályzatában, a Chartában, az Állásfoglalásban, illetve a ReNEUAL Modell Szabályokban. Az összehasonlított dokumentumok alapján a legtöbbször – azaz legalább három dokumentumban – megjelenő alapelvek, eljárási jogosítványok az alábbiak:

- jogszerűség,
- a diszkrimináció tilalma/megkülönböztetésmentesség/egyenlő bánásmód,
- az arányosság,
- a pártatlanság és a függetlenség/az objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés,
- következetesség,
- a tisztességes eljárás,
- a meghallgatáshoz való jog,
- észszerű határidőben való döntéshozatal,
- indokolási kötelezettség,
- értesítés a döntés meghozataláról,
- a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás,
- a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog.<sup>49</sup>

### III. AZ ALAPELVEK SZEREPE AZ UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGOK RENDSZERÉBEN – A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE ÉS JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA AZ UNIÓS ALAPELVEK ELJÁRÁSJOGI SZABÁLYOZÁSÁT ILLETŐEN<sup>50</sup>

A közigazgatási eljárásjog mind tagállami szinten, mind az Unió vonatkozásában a közigazgatás működésének alapját adja. Az Uniós közigazgatási eljárásjogi szabályok meghatározása értékvalasztást tükröz, az alkotmányos (szerződéses) elvek valóra váltását jelenti, az uniós jog végrehajtására vonatkozó eljárások mércéjét az alkotmányos értékek és az azokat a szabályozásba átvivő alapelvek adják.

49 Lásd részletesen: BOROS: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 31–52.

50 A fejezet vonatkozó része Boros Anita írása.

## 1. Az Unió közigazgatási (eljárás)jogában megjelenő alapelvek áttekintő értékelése<sup>51</sup>

A svéd Államigazgatási Hivatal – már említett – 2005-ös kutatása alapján a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosítványai az Európai Unió tagállamaiban az alábbiak mentén jutnak érvényre.<sup>52</sup>

A *jogszerűség, diszkrimináció tilalma, arányosság* alapelve szinte minden tagállamban alkotmányos szinten biztosítva van. A jogszerűség követelménye néhol nemcsak alkotmányos alapelvként, hanem a közigazgatási eljárási törvények szintjén is megjelenik, különböző részletességgel: Ausztria vagy Szlovénia alkotmánya igen részletes szabályokat határoz meg az alapelv tekintetében, ugyanakkor egyes államok esetében (pl. Finnország) az alkotmány egyszerűen csak arról rendelkezik, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. A diszkrimináció tilalma az alkotmányos szabályozás szintjén túl a közigazgatási eljárási törvények körében is megjelenik, például Magyarország és Lettország esetében. Kevésbé jellemző az *arányosság alapelvének megjelenése*, és inkább a nemzeti esetjogban mondható általánosan elfogadott tételnek.

Számos esetben ezek az alapelvek elsődlegesen iránymutató, doktrinális szabályként jelennek meg, és az alapelvek részletezése, értelmezési jellegű pontosítására a bíróságok esetjogában kerül sor.

A *részrehajlás nélküli (pártatlan) és tisztességes ügyintézéshez való jog* néhol alkotmányos szabályozás szintjén is megjelenik, de a kutatás alapján megállapítható, hogy elsődlegesen az eljárási törvények határoznak meg a kizárásra, illetve az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket, jellemzően az ügyintézők vonatkozásában. A kelet-közép-európai közigazgatási eljárási törvények részletesebb kizárási szabályrendszert tartalmaznak, míg kevésbé részletes a szabályok a szlovák és a lett jog esetében, sőt néhol a szabályozás hiányosságait az esetjogra bízta a jogalkotó.

Az *észszerű határidőn belüli döntéshozatal* alapelve számos uniós tagállam eljárásjogában megjelenik, általában a határidők számításával összefüggő szabályokhoz kapcsolódóan. Maga az alapelv a legtöbb eljárási törvényben legfeljebb említés szintjén jelenik meg, és annak garanciális szabályai már egészen eltérő képet mutatnak: a legtöbb eljárási törvény tartalmaz rendelkezéseket a határidők jellege és számítása vonatkozásában, azonban eltérő részletességgel. A magyar közigazgatási eljárási törvényünk az alapelv nevesítése mellett önálló rendelkezéseket fogalmaz meg a határidők számítása, az ügyintézési határidő, a hatóság hallgatása, illetve a legtöbb eljárási cselekmény kapcsán nyitva álló határidők tekintetében. A germán jogcsaládok esetében elsősorban az az objektív határidő került rögzítésre, amelyen belül az adott ügyet el kell intézni, de alapvetően a hatóságokra bízta a jogalkotó a vonatkozó szabályok gyakorlatban történő hatékony alkalmazását. Néhány tagállam esetében ugyanakkor – például Finnország, vagy Spanyolország – a közigazgatási eljárási törvények azt mondják ki, hogy kérésre a hatóságnak a döntés várható becsült idejéről is tájékoztatnia kell az ügyfelet.

51 Az alfejezet Boros Anita 2015-ös kutatása alapján készült. Lásd részletesen: BOROS: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 31–52.

52 Lásd [www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf](http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf). (2017. 04. 07.)

A *meghallgatáshoz való jog* szinte minden tagállamban valamilyen módon az alkotmányból eredeztethető, még akkor is, ha ritkán van ilyen konkrétan megfogalmazva. Általában a részletszabályok már az eljárási törvényekben kerültek meghatározásra, az ügyféli jogok körében.

Az *iratokba való betekintés* és a *dokumentumokhoz való hozzáférés* általánosan elterjedt jog az EU tagországokban, ha nem is alkotmányos jogként, de egyéb jogszabályokban rögzítve. A különbség az egyes tagállamok között inkább abban ragadható meg, hogy milyen mélységben biztosított az iratbetekintési jog, pontosan ki számára és gyakorlati szempontból hogyan realizálható (pl. Az osztrák törvény, némiképp a magyarhoz hasonlóan biztosítja az ügyfelek számára az iratok másolati formában történő rendelkezésre bocsátásának jogát is).

Szintén érdemes e jog tekintetében azt is vizsgálni, hogy milyen okok vezethetnek az iratbetekintési jog korlátozásához. Dániában például a magyarhoz hasonlóan nem ismerhető meg a döntés tervezete, de szinte mindegyik ország esetében megjelenik valamilyen nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági célú, kereskedelmi, vagy banktitok kapcsán felmerülő iratbetekintési jogot korlátozó klauzula.

A *döntések indokolási kötelezettségének elve* szintén olyan, lényegében valamennyi uniós tagállamban meghonosodott alapelv, amely a hatóságok egyoldalú, korlátlan döntéshozatali jogosultságát korlátozza. Az indokolási kötelezettségre vonatkozó előírások különböző jellegű szabályozási metódusok keretében kerültek megfogalmazásra az egyes tagállamokban: az általános szabály, mely szerint a döntéseket indokolni szükséges, általánosan elfogadottnak tekinthető, a különbség leginkább abban ragadható meg, hogy milyen az indokolás mértéke, illetve milyen kivételek adódhatnak az indokolás mellőzése tekintetében. A magyar közigazgatási eljárási törvény igen részletes iránymutatást ad a jogalkalmazóknak a tekintetben, hogy a döntések indokolási részében milyen elemeket szükséges feltüntetni illetve kivételes esetben mikor mellőzhető a döntéshozatal során a tételes indokolás elkészítése, valamint hogy azt miként szükséges pótolni. Ehhez hasonlóan az osztrák és az észt törvényben is megjelennek azok a szabályok, amelyek azt határozzák meg, mikor nincs szükség a döntés indokolására. Litvániaiban a döntés indokolásának tételes szabályiról önálló jogszabály rendelkezik.

A *jogorvoslatokról való tájékoztatás* szintén általánosan elfogadott alapelv a tagállamokban. A legkardinálisabb különbség leginkább abban mutatkozik, hogy az alapelvi szintű szabályozás alkotmányos szinten túl eljárási törvényi szintű szabályozókban is megjelenik-e, és amennyiben igen, akkor milyen részletes a szabályok rendszere. Természetesen azt az is determinálja, hogy milyen a rendelkezésre álló közigazgatási és bírósági jogorvoslatok köre, illetve milyen az ahhoz kapcsolódó tagállami jogalkotási hagyomány, önálló törvény rendelkezik-e például a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről, vagy sem, mennyire részletesek az államigazgatáson belüli, rendes jogorvoslatokra vonatkozó szabályok, illetve milyen mélységű lehetnek a jogorvoslati eljárások.

A *szolgáltatás-központúság alapelve* a ReNEUAL szabályokban is megjelenik. A meghatározott módon történő viselkedés követelményei – a svéd tanulmány az udvariasságot, a korrektséget vagy a nyilvánossággal való kapcsolatot emeli ki – a legtöbb tagállamban valamilyen módon megjelenik. A hazai közigazgatási eljárásjogban az elmúlt időszakban lényeges elmozdulás látható az ügyfélközpontúság és a szolgáltató közigazgatás elveinek és garanciális jogszabályi szabályainak megteremtése irányába. A legtöbb tagállam az eljárás

minél egyszerűbb és mindenki számára könnyebb lefolytatása érdekében szükséges szabályok megfogalmazására törekedett, így különösen a nyelvhasználati szabályok, a tájékoztatáshoz való jog, a felek jóhiszeműségének követelménye, illetve az elektronikus eljárási cselekmények fogatosítása, vagy egyes etikai szabályok megfogalmazása útján.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a svéd tanulmányban elemzett alapelvek jelentős része visszaköszön az Európai Unió már meghonosodott közigazgatási eljárási szabályaiban.

2015-ben egy olyan kutatást folytattam, amely keretében azt vizsgáltam, milyen alapveti rendelkezésekről szólnak az egyes uniós dokumentumok.

A kutatás során áttekintésre került, hogy a *helyes hivatali magatartás európai kódexében*, a Bizottság eljárási szabályzatában, az Alapjogi Chartában, a parlament Állásfoglalásában, illetve a ReNEUAL Javaslatban miként köszönnek vissza a közigazgatási eljárási jogok és alapelvek.

	A helyes hivatali magatartás európai kódexe <sup>49</sup>	A Bizottság eljárási szabályzata <sup>50</sup>	Az Alapjogi Charta <sup>51</sup>	Az Európai Parlament Állásfoglalása	A ReNEUAL Modell-Szabályok
jogszerűség	+	+		+	+ <sup>52</sup>
jogbiztonság/joguralom					+
hatékonyság				+	+
nyilvánosság					+
a szolgáltatás(nyújtás) elve				+	+
a megfelelő ügyintézéshez való jog			+		+
a diszkrimináció tilalma/ megkülönböztetés mentesség/ egyenlő bánásmód	+		+	+	+
az arányosság	+	+		+	+
a hatalommal/joggal való visszaélés tilalma	+		+		
a pártatlanság és függetlenség	+	+		+	+

53 [www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1](http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1) (2017. 04. 07.).

54 [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Q3614&from=HU](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Q3614&from=HU) (2017. 04. 07.). (C(2000) 3614).

55 [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT) (2017. 04. 07.).

56 Az alapelvet nem a Preambulum, hanem a későbbi Könyvek nevesítik, így különösen a VI. 36 (2), a VI. 37 (1), a VI. (83), VI. (103).

az objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés	+		+		+
következetesség	+	+		+	
a tisztességes eljárás	+		+	+	+
a megfelelő viselkedés	+				
a válasz elkészítésének kötelezettsége az ügyfél által használt nyelven	+		+		
átvételi elismervény kibocsátása és az illetékes tisztviselő feltüntetésének kötelezettsége	+			+	
a szükséges esetekben áttételi kötelezettség	+				
átláthatóság				+	+
a meghallgatáshoz való jog	+	+	+	+	+ <sup>53</sup>
a nyilatkozattételi jog	+				
ésszerű határidőben való döntéshozatal	+		+	+	
indokolási kötelezettség	+	+	+	+	+ <sup>54</sup>
a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás	+	+		+	+
értesítés a döntés meghozataláról	+			+	+ <sup>56</sup>
adatvédelem	+				
a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog	+	+	+	+	+ <sup>57</sup>
következetesség	+				
az ombudsmanhoz fordulás joga			+		
a (közigazgatási jogkörben okozott) kár megtérítésének kötelezettsége			+		
a magánélet tiszteletben tartásának alapelve				+	
a jogos elvárások alapelve	+				+



Ahogy azt a korábbiakban már jeleztük, a kutatás során megállapítást nyert, hogy melyek a legtöbbször (azaz legalább három dokumentumban) megjelenő alapelvek, eljárási jogosítványok.

Emellett a kutatás során az is áttekintésre került, hogy a leggyakrabban megfogalmazott alapelvek pontosan miként kerültek rögzítésre az egyes uniós dokumentumokban. Ennek megfelelően az alábbiakban röviden összefoglaljuk a kutatási eredményeket.

A jogszerűség alapelve kapcsán a helyes hivatali magatartás európai kódexe (a továbbiakban: Kódex) úgy fogalmaz, hogy a tisztviselő köteles a jogszabályoknak megfelelően eljárni, és alkalmazni az uniós jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat. A tisztviselő köteles emellett különös gondot fordítani arra, hogy a magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő határozatok megfelelő jogalappal rendelkezzenek, illetve azok tartalma megfeleljen a jognak.

A Bizottság Eljárási Szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) szerint a Bizottság a jognak megfelelően jár el, és alkalmazza a közösségi jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat.

Az Állásfoglalás alapján az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia, és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. Emellett az állásfoglalás azt is leszögezi, hogy a közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. Ennek okán a parlament azt is megfogalmazta, hogy a hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódhat mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok. A Bíróság számos ítéletében foglalkozott a szóban forgó alapelvvel: a Portugál Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben<sup>57</sup> a Bíróság kifejtette, hogy a jogszerűség elve értelmében tiszteletben tartandó hierarchiáját illetően meg kell állapítani, hogy az érintett közösségi rendeletek elsőbbséget élveznek a Bizottság határozataival és a megállapodással szemben. A C-362/14. sz. A Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ügyben a Bíróság a jogszerűség vonatkozásában kifejtette, hogy az uniós intézmények jogi aktusait főszabály szerint megilleti a jogszerűség vétele, és ennél fogva mindaddig joghatásokat váltanak ki, amíg azokat vissza nem vonják, megsemmisítés iránti kereset alapján meg nem semmisítik, illetve előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy jogellenességi kifogás következtében nem nyilvánítják érvénytelennek.<sup>58</sup>

A *diszkrimináció tilalma/megkülönböztetés-mentesség/egyenlő bánásmód* vonatkozásában a Kódex akként fogalmaz, hogy a nyilvánosságtól érkező kérelmek kezelése és a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles biztosítani az egyenlő elbánás elvének tiszteletben tartását. A nyilvánosság azonos helyzetben lévő tagjait azonos elbánásban kell részesíteni. Ha az elbánásban bármilyen eltérés mutatkozik, a tisztviselő köteles az adott eset objektív, releváns jellemzőivel az eltérést alátámasztani. A tisztviselő köteles emellett

<sup>57</sup> T-387/07. sz. ügy.

<sup>58</sup> Lásd még a Bizottság kontra Görögország-ítélet 18. pontját a C-475/01. sz. ügyben.

különösen a nyilvánosság tagjainak nemzetiségen, nemen, fajon, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi hovatartozáson, genetikai jellemzőkön, nyelven, valláson vagy hiten, politikai vagy egyéb meggyőződésen, nemzeti kisebbségi hovatartozáson, tulajdonon, születésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan diszkriminációját elkerülni.

A Szabályzat szerint a Bizottság tiszteletben tartja a megkülönböztetés tilalmának elvét, és állampolgárságtól, nemtől, faji vagy etnikai származástól, vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékoságtól, kortól vagy szexuális irányultságtól függetlenül garantálja a társadalom tagjai számára az egyenlő bánásmódot. Ezért ha hasonló esetekben megkülönböztetést alkalmaznak, azt csak a szóban forgó egyedi eset lényeges jellemzői indokolhatják.

Ahogy arra már utaltunk, az alapelv a Charta 21. cikkében jelenik meg.

Az Állásfoglalás alapján a diszkrimináció-mentesség az uniós jog egyik fontos kérdésköre, melynek tartalmi meghatározása számos bírósági döntésben is megjelenik. Erre való figyelemmel a parlament Állásfoglalása szerint az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzetiségen, nemen, faji hovatartozáson, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. Megismétli a parlament a bírósági esetjogban szintén megjelenő alapelvet, mely szerint a hasonló helyzetben lévő személyeket a közigazgatási eljárás során azonos bánásmódban kell részesíteni, és az ettől eltérő, vagyis a diszkriminatív természetű bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

Az egyenlő bánásmód elve talán a legtöbbször megjelenő alapelv *a Bíróság esetjogában* a jelen fejezetben nevesített elvek közül. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy az általunk kiválasztott és elemzett dokumentumokon túl számos uniós jogszabály is foglalkozik a kérdéssel,

például az uniós polgárság,<sup>59</sup> a szabad mozgáshoz való jog,<sup>60</sup> vagy a kettős adóztatás elkerülése kapcsán.<sup>61</sup>

Az *arányosság* azt jelenti a Kódex szerint, hogy a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles biztosítani, hogy a meghozott intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal. A tisztviselő különösen a polgárok jogainak korlátozását, illetve velük szemben büntetések kiszabását köteles kerülni, ha e korlátozások vagy büntetések nincsenek észszerű kapcsolatban az elérni kívánt intézkedés céljával. A Kódex azt is leszögezi, hogy a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles tiszteletben tartani a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek közti egyensúlyt.

Hasonlóképp fogalmaz a Szabályzat is, mely szerint a Bizottság biztosítja, hogy a megtett intézkedések arányban legyenek az elérendő céllal, és hogy a szabályzat alkalmazása egyetlen esetben se vezessen olyan hivatali vagy költségvetési teherhez, amely nem áll arányban a várható előnnyel.

A Charta akként fogalmaz, hogy az ott elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha

59 Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező minden személy számára uniós polgári jogállást biztosít (lásd N-ítélet, C-46/12. sz. ügy, 25. pont). Amint azt a Bíróság több alkalommal megállapította, az uniós polgárság intézményének célja, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását, lehetővé téve az azonos helyzetben lévő tagállami állampolgárok számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek azokon a területeken, amelyekre az EUM Szerződés tárgyi hatálya kiterjed (lásd Grzelczyk-ítélet, C-184/99. sz. ügy, 31. pont; D'Hoop-ítélet, C-224/98. sz. ügy, 28. pont).

Minden uniós polgár hivatkozhat tehát az EUMSZ 18. cikkben foglalt, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára minden olyan helyzetben, amely az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozik. Az EUMSZ 18. cikk (1) bekezdése „[a] Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül” tiltja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést. Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének második albekezdése kifejezetten kimondja, hogy az e cikk által az uniós polgárok számára biztosított jogok „a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal” gyakorolhatók. Ezen túlmenően, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő jogát szintén „a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek” tiszteletben tartásához köti (lásd Brey-ítélet, C-140/12. sz. ügy 46. pont).

60 Lásd ebben az értelemben: Ettwein-ítélet 33., 42. és 43. pontját a C-425/11. sz. ügyben.

A Nagy Benjámin Dávid kontra a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság ügyben (lásd a C-583/14. sz. ügy) a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy főszabály szerint az érintett tagállam közúthálózatán kizárólag az e tagállam által kiadott hatósági engedéllyel és jelzéssel rendelkező gépjárművek közlekedhetnek, és ha valamely, e tagállamban illetőséggel rendelkező személy e szabály alóli mentességre kíván hivatkozni azon az alapon, hogy olyan gépjárművet használ, amelyet az említett gépjármű valamely más tagállamban letelepedett üzemben tartója bocsátott a rendelkezésére, ennek az első tagállamban illetőséggel rendelkező személynek rendőrségi ellenőrzés során a helyszínen tudnia kell igazolni, hogy megfelel a kérdéses nemzeti szabályozásban a mentesség alkalmazására előírt feltételeknek, ellenkező esetben azonnal mentesülési lehetőség nélküli bírságot szabnak ki rá, melynek összege megegyezik a nyilvántartási kötelezettség megszegése esetén alkalmazandó bírságával.

61 Lásd Gilly-ítélet 30. pontját a C-336/96. sz. ügyben; Renneberg-ítélet 48–51. pontját a C-527/06. sz. ügyben; Imfeld- és Garcet-ítélet 41. és 42. pontját a C-303/12. sz. ügyben.

és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

A Szerződésekben is megjelenő arányosság elve az Állásfoglalás szerint a közigazgatási eljárásjogban is megjelenik. Ennek megfelelően az uniós igazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél elérésének mértékéig avatkozik a személyek jogait és érdekeit érintő ügyekbe, és ennek az alapelvnek megfelelően hoz döntést is. A döntéshozatal során az eljáró szervek kötelesek gondoskodni a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek közötti méltányos egyensúly megteremtéséről, így nem keletkeztethetnek különösen olyan kötelezettségeket az érintettek számára, amelyek a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív, vagy gazdasági terhet jelentenek.

A Bíróság számos ügyben foglalkozott az arányosság elvének érvényesülésével, többnyire a jogbiztonsággal összefüggő<sup>62</sup> egyedi tényállások vizsgálata kapcsán. Az ilyen esetek közt számos olyat is találhatunk, amelyek közigazgatási eljárásjogi vonatkozásúak, így például egyes eljárási cselekmények<sup>63</sup> – pl. a mérlegelés eredményeként létrejött döntés,<sup>64</sup> vagy a határidők nemzeti szintű meghatározása vonatkozásában,<sup>65</sup> –, vagy az alkalmazott szankciók<sup>66</sup> arányosságát vizsgálták.

*A pártatlanság és függetlenség/objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés szintén egy gyakori alapelv az uniós dokumentumok szintjén. A Kódex rendelkezései szerint a tisztviselő pártatlan és független. Ebből következően a tisztviselő köteles tartózkodni valamennyi, a nyilvánosságot hátrányosan érintő önkényes intézkedéstől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett elbánástól, a magatartását nem irányíthatja személyes, családi vagy nemzeti érdek, illetve politikai nyomás. Emellett a Kódex azt is leszögezi, hogy a tisztviselő nem vehet részt olyan határozat meghozatalában, amelyhez neki vagy közeli családtagjának pénzügyi érdeke fűződhet. A személyzet mindig tárgyilagosan és pártatlanul, a Közösség és a közös érdekében jár el.*

A Szabályzat szerint a tisztviselők a Bizottság által meghatározott politika keretén belül függetlenül járnak el, és magatartásukat nem vezérelheti személyes vagy nemzeti érdek, illetve nem engedhetnek politikai nyomásnak.

A Kódex szerint a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles figyelembe venni a lényeges tényezőket és a határozatban minden tényezőt, a lényegtelen elemek figyelmen kívül hagyása mellett, megfelelően mérlegelni.

A Charta noha szükséztűbben, de megismétli ezt és akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül intézzék.

62 Lásd például a Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit végzés 31. és 32. pontját a C-24/13. sz. ügyben.

63 Lásd a ROZ-ŚWIT Zakład Produkcyjno-Handlowo-Uslugowy Henryk Ciurko, Adam Pawłowski spółka jawna kontra a Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu-ítélet 35. pontját a C-418/14. sz. ügyben.

64 Lásd például a Bonn Fleisch-ítélet 40. pontját a C-1/06. sz. ügyben.

65 Lásd például Szemerey Gergely kontra a Miniszterelnökséget vezető miniszter-ítéletet a C-330/14. sz. ügyben.

66 Lásd például a Rēdlihs-ítélet 44–47. pontját a C-263/11. sz. ügyben, a Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság-ítélet 67. pont, illetve a Transcatab kontra Bizottság-ítélet 189. pontját a T-39/06. sz. ügyben.

Az Állásfoglalás alapján az uniós igazgatás pártatlan és független. Erre való figyelemmel a parlament hangsúlyozza, hogy az uniós igazgatás köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól, hiszen az uniós igazgatás mindig az Unió és a közös érdekében jár el, így fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül anyagi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az Uniós igazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt. Az Állásfoglalás szerint az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.

A *Bíróság gyakorlatában* általában az egyes közjogi jogalanyok jogalanyiségának és jogállásának vizsgálata során kerül előtérbe az objektivitás, a semlegesség, a pártatlanság elvárásának kérdése,<sup>67</sup> vagy pedig egyes eljárási cselekmények<sup>68</sup> vonatkozásában a pártatlan, befolyásmentes tényállás-felderítéssel összefüggésben.<sup>69</sup>

A *következetesség* alapelvét követve a Kódex szerint a tisztviselő köteles saját hivatali magatartását tekintve, valamint az intézmény hivatali intézkedései terén következetesen eljárni. A tisztviselő köteles az intézmény szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően eljárni, kivéve, ha egyedi esetben megalapozott oka van arra, hogy e gyakorlattól eltérjen. Ezeket az okokat írásban kell rögzíteni. Emellett a Kódex azt is kimondja, hogy a tisztviselő köteles az intézmény korábbi gyakorlatát figyelembe véve tiszteletben tartani a nyilvánosság tagjainak jogos és észszerű elvárásait.

A Szabályzat szerint a Bizottság következetességet tanúsít hivatali magatartásában, és általános gyakorlata szerint jár el. Ettől az elvtől való bármely eltérést megfelelően indokolni kell.

Az Állásfoglalásban mindez úgy jelenik meg, hogy az uniós közigazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell.

A *Bíróság vonatkozó eljárásjogi természetű* ítéletei elsősorban annak a vizsgálatára irányulnak, hogy az eljáró hatósági intézkedések korábbi tényállásokhoz hasonlóan konzekvensek-e,<sup>70</sup> illetve bizonyos hatósági döntések kellőképpen következetesek, vagyis nem ellentmondóak-e.<sup>71</sup>

67 Lásd például a Wilson-ítélet 52. és 53. pontját, a C-506/04. sz. ügy, illetve a TDC-ítélet 31. és 32. pontját a C-222/13. sz. ügyben.

68 Lásd a Kalliopi Nikolaou kontra az Európai Unió Számvevőszéke ítéletet a C-220/13. P. sz. ügyben.

69 Lásd a Now Pharm AG Luxembourg kontra Európai Bizottság ítéletet a T-74/08. sz. ügyben.

70 Lásd a Magyar Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítéletet a T-310/06. sz. ügyben.

71 Lásd a Ryanair Holdings PLC kontra Európai Bizottság-ítélet 488. pontját a T-342/07. sz. ügyben.

*A tisztességes eljárás alapelve* a tagállami eljárásjogokban is gyakran visszaköszönő alapelv. A Kódex a tisztviselő pártatlanul, tisztességesen és észszerűen köteles eljárni.

A Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai tisztességes módon intézzék.

Az Állásfoglalás nem tér ki az alapelv dogmatikai tartalmára, mindössze leszögezi, hogy ezt az alapelvet a magánszemélyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni.

Ugyanakkor a *Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából* az következik, hogy el kell kerülni a védelemhez való jogoknak az előzetes vizsgálati eljárások keretében való orvosolhatatlan sérelmét, beleértve különösen az olyan vizsgálatokat, amelyek meghatározó jellegűek lehetnek például a vállalkozások olyan magatartásainak jogellenességére vonatkozó bizonyítás szempontjából, amely megalapozhatja felelősségüket. Emellett a Bíróság azt is hangsúlyozta számos ítéletében, hogy a fegyveregyenlőség elve, ahogyan a kontradiktórius eljárás elve is, velejárója magának a tisztességes eljárás fogalmának, amely magával vonja, hogy kötelező észszerű lehetőséget biztosítani valamennyi félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, amelyek alapján nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben.<sup>72</sup>

*A meghallgatáshoz való jog* kapcsán a Kódex akként rendelkezik, hogy az egyéni jogokat és jogos érdekeket érintő esetekben a tisztviselő köteles biztosítani a védelemhez való jogok tiszteletben tartását a döntéshozatali eljárás minden szakaszában. Ennek megfelelően a nyilvánosság valamennyi tagja jogosult írásbeli észrevételeket tenni a jogait vagy jogos érdekeit érintő határozattal kapcsolatban, illetve szükség esetén jogosult a határozat meghozatala előtt szóbeli észrevételeket tenni.

A Szabályzat szerint, amennyiben a közösségi jog úgy rendelkezik, hogy az érdekelt feleket meg kell hallgatni, a személyzet biztosítja számukra a lehetőséget, hogy álláspontjukat ismertessék.

A Charta a megfelelő ügyintézéshez való jog részjogosítványaként kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.

Az Állásfoglalás szerint a nyilatkozattételhez és meghallgatáshoz való jog keretében lefektetésre kerül, hogy a védelemhez való jogokat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani. Ha az uniós igazgatás személyek jogait vagy érdekeit közvetlenül érintő döntést hoz, az érintett személyeknek még a határozathozatal előtt lehetőséget kell biztosítani

72 Lásd a Svédország és társai kontra API és Bizottság-ítélet 88. pontját a C-514/07. P, C-528/07. P és C-532/07. P, az ügyben; az Otis és társai-ítélet 71. és 72. pontját a C-199/11. sz. ügyben. Az AM&S Europe ügyben hozott C-155/79. sz. ítéletében kimondta a Bíróság, hogy az elismert jogot már az előzetes vizsgálat kezdetétől tiszteletben kell tartani; ehhez hasonlóan fogalmaz a Bíróság 46/87. és 227/88. sz., Hoechst kontra Bizottság egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletének 15. és 16. pontja, a 85/87. sz., Dow Benelux kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 27. pontja, valamint a 97/87–99/87. sz., Dow Chemical Ibérica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének 12. és 13. pontja.

álláspontjuk szóban vagy írásban történő kifejtésére – szükség esetén, illetve ha úgy kívánják, az általuk választott személy segítségével.

A meghallgatáshoz való jog a Bíróság esetjogában is megjelenik általában valamely más eljárásjogi elvvel összefüggésben, mint például a védelemhez való jog, vagy a felek együttműködési kötelezettsége. Eljárásjogi értelemben a Bíróság vizsgálta, miként tehetnek a felek nyilatkozatot, illetve az ehhez kapcsolódó eljárási cselekményeket miként kell értékelnie a nyilatkozattételhez,<sup>73</sup> milyen módon tekinthetnek be az egyes dokumentumokba, vagy miként jelennek meg a nyilatkozatok a döntésekben. Ezzel összefüggésben a Bíróság például kifejtette, hogy a meghallgatáshoz való jog valamely eljárásban nem azt jelenti, hogy a bíróságnak a felek minden állítását teljes egészében bele kell foglalnia a határozatba, hanem azt, hogy az említett állítások meghallgatását és az említett bizonyítékok értékelését követően kell határozni a kérelmekről és indokolni a határozatokat.<sup>74</sup>

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a védelemhez való jog tiszteletben tartása megköveteli, hogy lehetőség legyen biztosítva az érintett feleknek álláspontjuk hatékony kifejtésére az érdekelt harmadik személyek olyan észrevételei tekintetében, amelyekre például a versenyyogi ügyekben a Bizottság a határozatát alapíthatja, és a Bizottság az érintett állam elleni határozatában nem veheti figyelembe az ilyen észrevételeket, amennyiben az észrevételeket illetően az érintettnek nem volt lehetősége állást foglalni. Azt is kifejtette a Bíróság, hogy a meghallgatáshoz való jog ilyen megsértése csak akkor eredményez megsemmisítést, ha ezen szabálytalanság hiányában az eljárás végeredménye más lett volna.<sup>75</sup>

Az észszerű határidőben való döntéshozatal szintén egy, a tagállami eljárásjogok tekintetében is megjelenő alapelvnek tekinthető. A Kódex szerint a tisztviselő biztosítja, hogy az intézményhez intézett valamennyi kérelemmel vagy panasszal kapcsolatban észszerű határidőn belül, haladéktalanul, de mindenképpen a beérkezés időpontjától számított maximum két hónapon belül határozat szülessen. Ez a rendelkezés a nyilvánosság tagjainak leveleire adandó válaszokra, valamint a tisztviselő által feletteseinek küldött olyan hivatali feljegyzésekre adott válaszokra is kiterjed, amelyekben a tisztviselő a meghozandó határozattal kapcsolatosan kér utasítást. Ha az intézményhez intézett kérelemről vagy panaszról az abban felvetett kérdések bonyolultsága miatt a fent említett határidőn belül nem lehet határozatot hozni, a tisztviselő a lehető leghamarabb tájékoztatja erről az ügyfelet. Ebben az esetben a végleges döntésről a legrövidebb időn belül értesíteni kell az ügyfelet.

A Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai észszerű határidőn belül intézzék.

73 Lásd a Tokai Carbon Co. Ltd, az SGL Carbon AG, a Nippon Carbon Co. Ltd, a Showa Denko KK, a GrafTech International Ltd, korábban UCAR International Inc., a SEC Corp., a The Carbide/Graphite Group Inc. kontra az Európai Községek Bizottsága-ítélet 106-116. pontját a T-236/01., T-239/01., T-244/01–T-246/01., T-251/01. és T-252/01. sz. egyesített ügyekben.

74 Lásd többek között: Schröder és társai kontra Bizottság-ítélet 24. pontját a C-221/97 P. sz. ügyben, illetve a Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság-ítélet 125. pontját a C-404/04 P. sz. ügyben.

75 Lásd a Bíróság 259/85. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 12. és 13. pontját, a C-301/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 29–31. pontját.



Az Állásfoglalás szerint a közigazgatási döntéseket észszerű határidőn belül, késedelem nélkül kell meghozni. A határidőket az egyes konkrét eljárásokra irányadó szabályban határozzák meg. Megállapított határidő hiányában a határidő hivatalból indult eljárás esetén nem haladhatja meg az eljárást kezdeményező határozat keltétől számított három hónapot, míg a kérelemre induló eljárások esetében a kérelem beérkezésétől számított három hónapot. Amennyiben valamilyen objektív körülmény okán – pl. hiánypótlás teljesítése, a felvetett kérdések bonyolultsága, vagy az eljárás felfüggesztésének esetében – az adott határidőn belül döntés nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről, és a döntést a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni.

A *Bíróság eljárásjogi természetű esetjogában* az észszerűség vizsgálata két értelemben jelenik meg: egyfelől az észszerű időtartamok tagállami meghatározása kapcsán bizonyos eljárási cselekmények (pl. kérelmek benyújtása) vonatkozásában. Ezzel összefüggésben a Bíróság kifejtette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a vonatkozó közösségi szabályozás hiányában az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata, hogy kijelölje a hatáskörrel rendelkező hatóságokat, és meghatározza az olyan jogok védelmének biztosítását szolgáló kérelmek eljárási szabályait, amelyek a közösségi jogból erednek a jogalanyok számára azzal, hogy e szabályok egyfelől nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló nemzeti kérelmekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).<sup>76</sup>

Másfelől az ítélkezési gyakorlat arra is kitér, hogy a közigazgatási eljárások során az eljáró hatóságoknak törekedniük kell a lehető leggyorsabb döntéshozatalra. A *Visa Europe Ltd*, illetve a *Visa International Service* kontra az Európai Bizottság T-461/07. sz. ügyben a Bíróság kifejtette egy versenyhatósági ügyben, hogy ennek az elvnek a megsértése azzal a feltétellel eredményezi a versenyügyben folytatott közigazgatási eljárásban hozott határozat megsemmisítését, ha az a szóban forgó vállalkozások arra vonatkozó képességét érinti, hogy álláspontjukat megvédjék, ebből következően pedig az érintett vállalkozások védelemhez való jogának megsértését is megvalósítja.

A Bíróság álláspontja szerint, ha van olyan teljes körű szabályozás, amely részletesen meghatározza azokat a határidőket, amely alatt a Bizottság, a jogbiztonság alapvető követelményének sérelme nélkül, bírságot szabhat ki a versenyszabályokat alkalmazó eljárásokban érintett vállalkozásokra, minden ahhoz kötődő megállapítást el kell utasítani, hogy a Bizottság köteles a bírságkiszabási hatáskörét észszerű időn belül gyakorolni.<sup>77</sup>

Ahogy arra már utaltunk, az *indokolási kötelezettség* a közigazgatási eljárásjog egy rendkívül kardinális garanciális szabálya.

A Kódex szerint az intézmény köteles megindokolni valamennyi, az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozatát, illetve megjelölni az annak alapjául

<sup>76</sup> Lásd különösen a C-432/05. sz. Unibet-ügyben hozott ítélet 43. pontját, illetve a C-222/05–C-225/05. sz., van der Weerd és társai ügyben hozott ítélet 28. pontját.

<sup>77</sup> Lásd a Törvényszék T-276/04. sz., *Compagnie maritime belge* kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 41. pontját.

szolgáló indokokat, világosan feltüntetve a határozat lényeges tényeit és annak jogalapját. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tisztviselő köteles kerülni az olyan határozatok meghozatalát, amelyek rövid vagy túl általános indokokon alapulnak, illetve amelyek nem tartalmaznak egyéni indoklást. Amennyiben a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt nem lehetséges részletesen közölni a határozat okait, és ezért szabványválaszok megfogalmazására kerül sor, a tisztviselő köteles a későbbiek folyamán az azt kifejezetten kérő ügyfélnek egyéni indoklást nyújtani.

A Szabályzat kimondja, hogy a Bizottság határozatát világosan indokolni kell, és a határozatot közölni kell az érintett személyekkel és felekkel.

Általános szabályként a határozatoknak teljes indoklást kell tartalmazniuk. Ha azonban az egyes határozatok indokainak részletes ismertetése nem lenne lehetséges – például a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt –, típusválasz adható. Ezek a típusválaszok tartalmazzák azokat a lényeges indokokat, amelyeken a meghozott határozat alapul. Ezen túlmenően a részletes indoklást biztosítani kell annak az érdekelt félnek a számára, aki azt kifejezetten kéri.

A Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja az igazgatási szervek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Az Állásfoglalás szerint a közigazgatási határozatban világosan fel kell tüntetni a határozat alapjául szolgáló okokat. A közigazgatási határozatok meg kell, hogy jelöljék a lényeges tényeket és jogalapjukat.

A közigazgatási határozatnak egyéni indoklást kell tartalmaznia. Ha ez nem lehetséges, mert hasonló határozatokkal nagyszámú személy érintett, az általános megfogalmazás megengedett. Ilyen esetben azonban minden olyan polgárnak, aki kifejezetten kéri az egyéni indoklást, meg kell azt adni.

A *Bíróság joggyakorlata* szerint a döntések indokolásából világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a hatóság érvelésének oly módon, hogy lehetővé tegye az érdekelték számára, hogy megismerjék a hozott határozat indokait, és a Bíróságnak, hogy a bírósági felülvizsgálatot gyakorolja.<sup>78</sup> Mindazonáltal az indokolási kötelezettséget illetően az eljáró hatóság nem köteles olyan magyarázatot adni, amely egyenként és kimerítően követi a felek által előadott összes érvet, és az indokolás lehet közvetett is, amennyiben lehetővé teszi az érdekelt felek számára, hogy megismerjék érvelésüket.<sup>79</sup> A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az egyedi határozatok indokolására vonatkozó kötelezettség célja – a bírósági felülvizsgálat lehetővé tételén felül – az érintett részére elegendő tájékoztatás biztosítása annak eldöntéséhez, hogy a határozat adott esetben szenved-e valamely, az érvényességének vitatását lehetővé tevő hibában.<sup>80</sup>

78 Lásd az EMA kontra Bizottság-ítélet 67. pontját a C-100/14 P. sz. ügyben (nem tették közzé).

79 Lásd a British Telecommunications kontra Bizottság-ítélet 56. pontját a C-620/13 P. sz. ügyben, illetve az említett EMA kontra Bizottság-ítélet 75. pontját.

80 Lásd. Az Eni S.p.A. kontra az Európai Bizottság ítéletének 71. pontját a C-508/11. P. sz. ügyben.

A határozatban emellett az indokolási kötelezettség teljesítése érdekében fel kell tüntetnie a jogalapot, amelyen alapul.<sup>81</sup> Ezen túlmenően a védelemhez való jog és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértését az adott ügy egyedi körülményei alapján kell értékelni,<sup>82</sup> különösen a szóban forgó jogi aktus jellegére, elfogadásának körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályokra figyelemmel.<sup>83</sup>

Ahogy arra az előző alfejezetekben már utaltunk *a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás* szintén számos uniós alapidokumentumban megjelenő alapelv.

A Kódex alapján az intézmény olyan határozata, amely hátrányosan érintheti az ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, kötelező jelleggel tartalmazza a határozat megtámadására nyitva álló fellebbezési lehetőségeket. Így különösen feltüntetni a jogorvoslatok jellegét, azon szerveket, amelyek előtt e jogosultság gyakorolható, illetve a gyakorlásukra nyitva álló határidőket. A határozatok különösen azokra a bírósági eljárásokra és az Ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségére tartalmaznak hivatkozást, amelyekre az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 263. és 228. cikkében meghatározott feltételek alapján van lehetőség.

Az Állásfoglalás szerint a közigazgatási döntéseknek – ha az uniós jog úgy rendelkezik – rendelkezniük kell a fellebbezés lehetőségéről, az irányadó eljárási szabályokról, tájékoztatást kell tartalmazniuk a jogorvoslati kérelem benyújtásának helyéről és határidejéről. Amennyiben az uniós jog szerint bírósági eljárásnak, illetve az ombudsmanhoz előterjeszthető panasz benyújtásának is helye van, a döntésnek az ilyen típusú jogorvoslatok tekintetében is tájékoztatást kell tartalmaznia.

A Szabályzat szerint, amennyiben a közösségi jog előírja, a közölt határozatokban világosan fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségét, valamint benyújtásának módját (annak a személynek vagy szervezeti egységnek a nevét és a hivatali címét, akinél, illetve ahol a jogorvoslati kérelmet be lehet nyújtani, valamint a benyújtás határidejét).

A Szabályzat azt is leszögezi, hogy adott esetben a határozatnak említést kell tennie a bírósági eljárás indításának lehetőségéről és/vagy az európai ombudsmanhoz való panasz benyújtásának lehetőségéről, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 230., illetve 195. cikkének megfelelően.

Az Állásfoglalás szerint az új jogszabálynak lehetőséget kell biztosítania arra is, hogy az uniós igazgatási szerv hivatalból, vagy kérelemre *saját hatáskörben orvosolja* a döntésben szereplő elírást, számszaki vagy hasonló kisebb hibát. Emellett rendelkezni kell a rendeletben a közigazgatási határozatok más okból történő helyesbítéséről is.

A *Bírósági esetjogban* a jogorvoslathoz való jog számos kontextusban feltűnik. Az Európai Bizottság kontra a Németországi Szövetségi Köztársaság C-137/14. sz. ügyben a Bíróság

81 Lásd a Bizottság kontra Tanács-ítélet 39. és 55. pontját a C-370/07. sz. ügyben, illetve a Parlament kontra Tanács-ítélet 29. pontját a C-317/13 és C-679/13. sz. ügyben.

82 Lásd a C-110/10. P. sz., Solvay kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 63. pontját

83 Lásd a C-539/10. P. és C-550/10. P. sz., Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia kontra Al-Aqsa egyesített ügyekben hozott ítélet 139. és 140. pontját, valamint a C-417/11. P. sz., Tanács kontra Bamba ügyben hozott ítélet 53. pontját.

a német közigazgatási eljárási rendelkezésekkel összefüggésben kifejtette, hogy mind a jog, mind a jogviszonyok stabilitásának, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához fontos, hogy ne lehessen többé vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését, illetve az azok előterjesztésére nyitva álló határidők elteltét követően jogerőre emelkedtek. E tekintetben megállapította ugyanakkor a Bíróság, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem hivatkozhat a jogerő elvének tiszteletben tartására, ha az alkalmazhatóságnak a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokkal összefüggő kiegészítő rendelkezésekről szóló módosított törvényben előírt időbeli korlátozások végrehajthatóvá vált közigazgatási határozatokat érintenek. Ennélfogva elutasította Németországi Szövetségi Köztársaság arra vonatkozó érvét, amely szerint a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokkal összefüggő kiegészítő rendelkezésekről szóló törvény alkalmazhatóságának időbeli korlátozása szükséges volt a végrehajthatóvá vált közigazgatási eljárások vonatkozásában fennálló jogerő elvének tiszteletben tartása érdekében.

A WebMindLicenses Kft. kontra a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság C-419/14. sz. ügyben a Bíróság kifejtette, hogy a Charta 47. cikkével biztosított hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog és az uniós jog által biztosított jogok megsértéséből levonandó következtetések alapján mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Az e cikkel biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülő határozat jogszerűségére vonatkozó ellenőrzést lefolytató bíróság vizsgálhassa, hogy azokat a bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szerezték-e be vagy használták-e fel. E követelmény akkor teljesül, ha az utólagos adóellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíráló bíróság jogosult annak ellenőrzésére, hogy valamely párhuzamosan folyó, le nem zárt büntetőeljárásból származó bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, e büntetőeljárásban az uniós jog által biztosított jogokkal összhangban szerezték-e be, vagy valamely büntetőbíróság által kontradiktórius eljárás keretében már lefolytatott vizsgálat alapján legalább meggyőződhet arról, hogy az említett bizonyítékokat e joggal összhangban szerezték be. Ha e követelmény nem teljesül, ebből következően pedig a bírósági jogorvoslathoz való jog nem hatékony, vagy amennyiben az uniós jog által biztosított valamely más jogot megsértik, a büntetőeljárás keretében beszerzett és az adóigazgatási eljárásban felhasznált bizonyítékokat ki kell zárni, az e bizonyítékokon alapuló megtámadott határozatot pedig, amennyiben az ebből következően megalapozatlanná válik, hatályon kívül kell helyezni.

A legtöbb uniós dokumentumban megjelenik a *döntés meghozataláról szóló értesítés* követelménye is. A Kódex rendelkezései szerint a tisztviselő köteles biztosítani, hogy az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő a határozatokról a határozat meghozatalát követően azonnal értesítsék az érintett személyt vagy személyeket. Emellett a tisztviselő az érintett személy vagy személyek tájékoztatásáig köteles tartózkodni a határozat más forrásokkal való közlésétől.

Az Állásfoglalás szerint az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási határozatokról az érintett személyt vagy személyeket a határozat meghozatalát követően azonnal értesíteni kell.

A *Bíróság esetjogában* a döntések közlése elsősorban a tisztességes eljárás elvével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben jelenik meg. Ezzel összefüggésben a Bíróság például a C-271/14. és C-273/14. sz. egyesített ügyekben alapvetően a döntés, az azt alátámasztó indokok körültekintő megfogalmazására és az ügyfelek ezekről történő megfelelő tájékoztatására hívja fel a figyelmet.

*A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog* egy lényegesen kimunkáltabb kérdése az uniós jognak, hiszen uniós jogszabályokkal is alátámasztott eljárásjogi területről beszélünk.

A Kódex alapján a tisztviselő a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmekkel az intézmény által elfogadott szabályokkal, valamint a 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátozásokkal összhangban köteles eljárni. Ha a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szóbeli kérelemnek a tisztviselő nem tud eleget tenni, felkéri az ügyfelet, hogy kérését írásban nyújtsa be.

A Szabályzat kimondja, hogy amennyiben a kért dokumentumot már közzétették, a kérelmezőt az Európai Közösségek hivatalos kiadványaival foglalkozó hivatal elárusítóhelyeihez vagy azon dokumentációs vagy információs központokhoz kell irányítani, amelyek szabad hozzáférést biztosítanak a dokumentumokhoz, mint például az információs pontok, az európai dokumentációs központok stb. Számos dokumentum elektronikus formában is könnyen hozzáférhető. A Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést egyebekben külön rendelkezések szabályozzák.

A Charta leszögezi, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.

Az Állásfoglalás szerint az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját ügyének irataihoz.

A dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében igen gazdag a *Bíróság* esetjoga. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy önálló uniós rendelet szabályozza az Unió szervei tekintetében irányadó szabályokat. Számos ítélet született a szóban forgó rendelet értelmezését illetően,<sup>84</sup> a dokumentumokhoz valló hozzáférés korlátozást illetően,<sup>85</sup> illetve az érintett intézménynek a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemben szereplő dokumentum tartalma tekintetében fennálló vizsgálati kötelezettsége vonatkozásában.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Lásd a C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben hozott ítéletet.

<sup>85</sup> Lásd például a Guido Strack kontra az Európai Bizottság ítéletet a C-127/13. P. sz. ügyben.

<sup>86</sup> Lásd a C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 69. és 70. pontját; valamint a C-514/11. sz., LPN és Finnország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 40. pontját.

A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet felülvizsgálata már több éve az Európai Parlament és az Európai Tanács előtt fekszik. Az Unió közigazgatási eljárásjogi rendeletnek feltétlenül követnie kell e rendelet rendelkezéseit, azonban néhány kérdésben további szabályok megalkotására is szükség van, hiszen a dokumentumok nyilvántartására vonatkozó szabályok az 1049/2001/EK rendeletben nem szerepelnek.<sup>87</sup>

A kutatás során megállapítást nyert, hogy több mint harminc alapelv, illetve eljárási jogsultság jelenik meg azokban az uniós dokumentumokban, amelyeket összehasonlítottunk, és amelyek álláspontunk szerint a jelenlegi uniós közigazgatási eljárásjog szempontjából relevanciával bírnak, melyek közül összesen tizenkettő jelenik meg több dokumentumban is. Ezek közül számosat a Javaslat is megemlíti.

#### IV. JAVASLAT AZ ALAPELVEK KÉRDÉSKÖRÉNEK SZABÁLYOZÁSÁRA AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KÓDEXBEN<sup>88</sup>

A parlamenti Állásfoglalás maga is nevesít jó néhány olyan rendelkezést, amely az alapelvek uniós szintű szabályozása tekintetében irányadóak lehetnek: elsőként érdemes megemlítenünk az uniós közigazgatási eljárásjog rendeleti szintű szabályozhatóságának jogalapját, vagyis az EUMSZ 298. cikkét. Ez a rendelkezés ugyanis kimondja, hogy feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai *egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak*. Ehhez kapcsolódik a Charta 41. cikke, amely meghatározza az állampolgárok *megfelelő ügyintézéshez való jogát*. A *megfelelő ügyintézéshez való jog* – ahogy a fentiekben is láttuk – számos részjogosítványt foglal magába, azonban a Bíróság esetjogában *további részjogosítványokkal, illetve a Chartában is nevesített jogosítványok tovább cizellálásával találkozhatunk*. Tekintsünk át ezek közül néhányat a teljesség igénye nélkül:

- a C-103/14. sz. ügyben a Bíróság kifejtette, hogy a Bizottságnak a gondoskodási kötelezettség és a megfelelő ügyintézés elve alapján *össze kellene gyűjtenie minden ahhoz szükséges tényállási elemet*, hogy élni tudjon a diszkrecionális jogkörével; hasonlóképpen a bizonyítás tekintetében foglalt állást a Bíróság a C-295/12 P sz. ügyben, amikor kifejtette, hogy a megfelelő ügyintézés részét képezi annak vizsgálata is, hogy az eljárás során az eljáró hatóság milyen bizonyítékokat ferdített el, vagy mit elemzett.
- a Spanyol Királyság kontra az Európai Bizottság C-197/13. P. sz. ügyben a Bíróság egyes alkalmazandó pénzügyi korrekciókkal foglalkozott: az ítéletében megállapította, hogy egy uniós rendeleti jogalapon nyugvó pénzügyi korrekciók vonatkozásában bevezetett eljárás az érintett tagállam és a Bizottság közötti *együttműködésen* alapul, amelynek a jogoknak és kötelezettségeknek a felek közötti egyensúlyán kell alapulnia. Ez azt is jelenti, hogy a jogoknak és kötelezettségeknek a felek közötti egyensúlya a követelményével ellentétes lenne, ha a tagállam ezen eljárás keretében köteles lenne bizonyos pontosan meghatározott határidők tiszteletben tartására, a Bizottság pedig nem. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében

<sup>87</sup> Lásd a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának Véleményét [2012/2024(INI)].

<sup>88</sup> A fejezet Boros Anita írása.



a jóhiszemű együttműködés elve nemcsak a tagállamokat kötelezi arra, hogy tegyenek meg minden intézkedést, amely alkalmas az uniós jog hatályának és érvényesülésének biztosítására, hanem az uniós intézményekre is a tagállamokkal való jóhiszemű együttműködés kölcsönös kötelezettségeit rója.<sup>89</sup> Ezenfelül egy pénzügyi korrekcióra vonatkozó ügyben a határozatoknak a költségvetésre gyakorolt jelentős hatását illetően mind az érintett tagállamnak, mind pedig a Bizottságnak az az érdeke, hogy a pénzügyi korrekcióra vonatkozó eljárás záró időpontja előre látható legyen, amely egy előre megállapított határidő rögzítését feltételezi a határozatban. Azt is meg kell állapítani, hogy a pénzügyi korrekcióra vonatkozó határozat elfogadása tekintetében előírt *határidő túllépése* nem egyeztethető össze a megfelelő ügyintézés általános elvével.

- a Charta 41. cikke értelmében mindenkinek joga van többek között ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei részrehajlás nélkül intézzék. A pártatlanság e követelménye magában foglalja egyrészt a *szubjektív pártatlanságot* abban az értelemben, hogy az ügyben eljáró érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az *objektív pártatlanságot* abban az értelemben, hogy az intézménynek e tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az összes jogszerű kétély kizárására.<sup>90</sup>

*A fentiek alapján úgy vélem, hogy nem elegendő az uniós alapelvek RN-Javaslatban megfogalmazottak szerinti, elnagyolt ismertetése.*

*Tekintve, hogy az uniós közigazgatási eljárásjog alapelvei számos jogforrásban megjelennek, azok tartalmára vonatkozóan a Bíróság esetjoga már adott válaszokat, elengedhetetlen az alapelveknek és eljárásjogi jogosultságoknak a rendszerbe foglalása.*

A Modell Szabályokat értékelve elgondolkodtató, hogy vajon miért épp a felsorakoztatott alapelvek kerültek a Javaslatba, tekintve, hogy úgy tűnik, mintha egyes alapelveket a Javaslat megfogalmazói *kiragadtak volna a meglévő szabályrendszerből, míg másokat nem is említene.*

Az alapelvek uniós szintű szabályozását tekintve az alábbiakat javasoljuk megfontolni:

Az uniós közigazgatási eljárási jog tekintetében az alapelvek kérdésköre a *bírói jog által leggazdagabban kimunkált terület*. A parlament is rávilágított arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában szilárd eljárási elveket dolgozott ki, amelyek az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyek analógia útján a közvetlen uniós közigazgatásra is alkalmazandóknak kellene lenniük. Ebből következően, amennyiben ténylegesen egy rendeleti szintű uniós jogszabály kerül kidolgozásra, álláspontom szerint elvárható, hogy arról az Unió eljárási jogát meghatározó normatív szabályrendszer se feledkezzen meg.

Azt is láttuk, hogy melyek azok az alapelvek, amelyek a legtöbb eljárásjogi dokumentumban megjelennek. Sajnos több helyen, többféleképpen: *ezért kellene egy kódexben,*

<sup>89</sup> Lásd a Zwartveld és társai végzés, a C-2/88 IMM, 10. pontját.

<sup>90</sup> Lásd a C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 54. pontját, valamint a C-308/07. P. sz., Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ügyben hozott ítélet 46. pontját.



*a bírósági esetjogban kidolgozottak fényében megfelelő iránymutatást adni a jogalkalmazóknak és az állampolgároknak is, a releváns és nevesítendő alapelvek tekintetében.*

Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az új uniós jogszabály egyik legfontosabb rendeltetése az, hogy növelje az állampolgárok *uniós közigazgatásba vetett bizalmát*.

Ahogy a parlament Alkotmányügyi Bizottsága megfogalmazta, „a legitimitás feltételezi az állampolgárok abba vetett hitét, hogy a demokratikus döntéshozatali folyamat során befolyásolhatják az EU politikáját, ahogy feltételezi az uniós közigazgatás jogszerűségébe és pártatlanságába vetett bizalmat is.” Ebből következően célszerű lenne kitérni az alapelvek körében erre is, hiszen egy új közigazgatási eljárási kódex biztonságot nyújt az ügyfeleknek és az eljáró hatóságoknak is, „akik ezáltal támaszt kapnak tevékenységük során. A megfelelő ügyintézésről szóló jogszabály az Európai Bíróság számára is jogalapot kínál az Unió igazgatásával összefüggő ügyekben.”

Eddig nem említettük, ám nem elhanyagolható *a nyelvhasználat kérdésköre* sem: érdemes lenne ugyanis legalább azt megfogalmazni, hogy a döntéseket egyszerűen, közérthetően kell megfogalmazni, hiszen azokat lefordítják más nyelvekre, melynek eredményeként gyakran még összetettebbé, kevésbé megérthetővé válnak.

Az alapelvek *vonatkozásában igen gazdag a tagállami megoldások köre is*. A tagállami és Uniós jogrendszerek egymásra gyakorolt hatásának köszönhetően ma már a legtöbb olyan alapelv, amely uniós szinten megfogalmazásra került, a tagállami eljárásjogokban is megjelenik. Emellett nem szabad elmennünk, hiszen az uniós jog közvetlen és közvetett végrehajtásának szervesen kell kapcsolódnia egymáshoz, ezért célszerű a tagállami jogokban lefektetett leggyakoribb alapelveket uniós szabályozási szintre emelni;

Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy *ez uniós eljárásjogi kódex nem arra hivatott, hogy olyan alapelveket deklaráljon*, amelyek az Unió alkotmányos alapelveiként aposztrofálhatók, és amelyek általában bármely eljárásjog tekintetében irányadók (pl. jogbiztonság, a jog uralma, a jogi bízalom elve stb.);

*Nem célszerű továbbá olyan alapelvek megismétlése az eljárási kódexben, amelyek az alapító szerződés szintjén is megjelennek* pl. A Charta szabályrendszerében.

Emellett nem célszerű olyan alapelvek lefektetése az uniós eljárási kódexben, melyek megvalósulása későbbi normatív, tételes jogi szabályok útján nem biztosítható.

Érdemes lenne megfontolni azoknak a *tényleges közigazgatási eljárási jellegű alapelveknek* az összegyűjtését is, amelyek a Charta, illetve az EUMSZ 298. cikkében foglalt rendelkezésekre épülve, *kvázi következő jogforrási lépcsőként kerülhetnének megfogalmazásra*. Ez azért is mutatkozik hasznosnak, mert jelenleg szinte minden uniós jogforrási szinten találunk valamilyen közigazgatási eljárásjogi alapelvek szintű rendelkezést. Amennyiben az európai uniós közigazgatási eljárásjog alapelveit a parlament által meghatározottak szerint rendleti formában rögzítjük, a széttoredezettség továbbra is fennmaradhat, ezért *célszerű lenne egységes, minden uniós közigazgatási szerv számára kötelező érvényű szabályrendszer részévé tenni azokat*.

## B) MODELL SZABÁLYOK AZ I. KÖNYVBEN

### I. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI KÓDEX HATÁLYÁRA VONATKOZÓ JAVASLAT AZ RN-TANULMÁNYBAN<sup>91</sup>

#### ***1. Az uniós közigazgatási eljárásjog által szabályozandó eljárási cselekmények***

A közigazgatási eljárásjogi jogalkotás egyik legfontosabb kérdése, hogy miként határozható meg az adott norma hatálya: kire, milyen szervekre, milyen tevékenységtípusokra kell kitérnie az adott jogi normának. A Javaslat szerint a Modell Szabályokat az uniós közigazgatási eljárások során kell alkalmazni, vagyis az olyan közigazgatási eljárások alkalmával, amelyek *során európai uniós hatóságok járnak el, mégpedig olyan eljárás során, amikor valamilyen közigazgatási cselekményt foganatosítanak az uniós jog végrehajtása érdekében.* Ez a megfogalmazás meglehetősen tágnek tűnik, hiszen az uniós szervek jelentős része létrehozásának elsődleges oka az Unió jogának a végrehajtása. Ennek érdekében az Unió szervei számos intézkedést foganatosítanak. Így például a Bizottság kiterjedt hatáskörrel rendelkezik, és az európai közigazgatás legfőbb végrehajtási csúcsszerve. Ugyanakkor – ha már a Bizottságnál tartunk –, vannak olyan hatáskörei is a Bizottságnak, amelyek az uniós jog tagállami végrehajtásának hatékonyságát kívánják ösztönözni. Tipikusan ilyenek a Bizottság által kezdeményezett vagy lefolytatott hivatalból indított eljárások, a panaszeljárások vagy a kötelezettségsegzési eljárások. A fejezetünk következő részében részletesen is megvizsgáljuk, hogy miért nem tartjuk kellőképpen megalapozottnak a Javaslatban megfogalmazott szabályt.

A Modell Szabályok I-4. pontja határozza meg azokat a fogalmakat, amelyek a tervezet szövegében megjelennek, és némi magyarázatra szorulnak. Eszerint a Modell Szabályok *olyan közigazgatási eljárási cselekményekre* terjednek ki, amelyek eredményei az alábbiak lehetnek:

- jogilag kötelező erejű, általános hatályú nem jogalkotási aktus – a II. Könyvben meghatározottak szerint,
- a III. Könyvben meghatározottak szerinti határozat,
- a IV. Könyvben meghatározottak szerinti szerződés,
- az V. Könyvben meghatározottak szerinti kölcsönös jogsegély,
- a VI. Könyvben meghatározottak szerinti információkezelési tevékenység.

Tekintve, hogy az uniós közigazgatási szervek a fentiekben nevesített eljárási cselekményeken túl számos egyéb eljárási cselekményeket eszközölhetnek, némelyik uniós jogi szabályozóban is megjelenik, nem célszerű a fenti szűkítő szabály alkalmazása.

A Modell Szabályok szerint *a közigazgatási eljárás fogalmába a döntés előkészítése és meghozatala tartozik*, vagyis eljárásjogi értelemben az uniós közigazgatási eljárásjog a tagállami

<sup>91</sup> A fejezet Boros Anita írása.

eljárásjogok terminológiájával élve az ún. *alapeljárás szabályait foglalja magába*. Ez azt jelenti, hogy a *jogorvoslati szabályok* nem jelennének meg az uniós közigazgatási eljárásjogi jogszabályban az RN-Javaslat szerint.

A Modell Szabályok az I-4. pontban kifejtett fogalom meghatározások körében akként rendelkeznek, hogy a *közigazgatási szervek* az uniós és a tagállami közigazgatási szervek, amelyek az eljárásaik során a Modell Szabályok szerint járnak el. Tekintve azonban, hogy nincs egy uniós közigazgatási szervezeti jogszabály, rendkívül sokféle közigazgatási szerv létezik, igen heterogén feladat- és hatáskörrel. Ez a definíció olyan értelemben is elgondolkodtató, hogy miként kell értelmezni a tagállami közigazgatási szervek eljárási kötelezettségét a Javaslat olvasatában, amikor ugyanis az uniós közigazgatási szervek eljárnak, az uniós jog implementálása révén közvetve ugyan az uniós jogot alkalmazzák. Vélhetően a Javaslat megfogalmazói arra gondoltak, hogy az uniós eljárási szabályokat akkor kell alkalmazni, amikor az uniós szervek az Unió valamely jogszabályát alkalmazzák eljárásaik során, a tagállami szervek esetében pedig olyan hatáskör gyakorlására kerül sor, amely egy uniós ügyben, uniós eljárás során valamely erre kijelölt tagállami hatóság hatáskörébe tartozik. Ilyen fordul elő például az uniós és a tagállami versenyhatóságok közötti hatáskörmegosztás eredményeként. A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról ugyanis konkrétan meghatározza, milyen hatásköröket gyakorolnak a tagállami versenyhatóságok, a tagállami bíróságok, valamint a Bizottság. A hivatkozott rendelet 4. cikke értelmében „a Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazása érdekében a Bizottság az e rendeletben biztosított jogkörökkel rendelkezik.” az 5. cikk kimondja, hogy „A tagállamok versenyhatóságai egyedi ügyekben alkalmazhatják a Szerződés 81. és 82. cikkét. E célból saját kezdeményezésükre vagy panasz alapján a következő határozatokat hozhatják: előírhatják a jogsértő magatartás befejezését, ideiglenes intézkedéseket rendelhetnek el, kötelezettségvállalásokat fogadhatnak el, pénzbírságot, kényszerítő bírságot vagy a nemzeti joguk által biztosított egyéb szankciót szabhatnak ki. Amennyiben a birtokukban lévő információk alapján a tilalom feltételei nem teljesülnek, olyan határozatot is hozhatnak, hogy részükről semmilyen intézkedés nem indokolt.” a rendelet 6. cikke emellett azt is megfogalmazza, hogy a nemzeti bíróságoknak jogköre van a Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazására.

Hasonlóképp elképzelhető, hogy *tagállami szervek vonatkozásában kerüljenek uniós eljárási szabályok megfogalmazásra bizonyos ellenőrzési funkciók tekintetében is*. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet szerint a Főigazgatóság ellát bizonyos ellenőrzési hatósági feladatokat a 2007–2013 közötti illetve a 2014–2020 közötti programozási időszak tekintetében a Főigazgatóság az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét a *vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok, valamint a nemzetközi ellenőrzési standardok* szerint elkészített, a Főigazgatóság főigazgatója által jóváhagyott *ellenőrzési kézikönyv* szerint végzi. Emellett az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK (2002. június 25.) Rendelet 53b. cikkének (3) bekezdésében, valamint az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK Rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2342/2002/EK Rendelet 42a. cikkében foglaltak teljesítése érdekében a Főigazgatóság minden év február 15-ig – az Európai Bizottság módszertani iránymutatásainak

megfelelően – összegzi a rendelkezésére álló ellenőrzési jelentéseket, véleményeket, igazolásokat és nyilatkozatokat. A feladat végrehajtása érdekében az államháztartásért felelős miniszter megküldi a Főigazgatóság részére az egyéb jogszabályok alapján számára megküldött jelentéseket, véleményeket, igazolásokat, és nyilatkozatokat, melyek a Főigazgatóságnak nem állnak rendelkezésére.

## **2. Az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya**

Azt már említettük, hogy az Unió jogában számos eljárási természetű norma található (lásd az *európai közigazgatási eljárási jog forrásai* című alfejezetet). Az eljárási szabályok között pedig megtalálhatók már most is az *általános és a speciális eljárási jellegű normák*. Ahogyan a tagállami közigazgatási eljárásjog esetében, az uniós eljárásjog tekintetében is nagyon fontos kérdés, hogy milyen az általános és a különös eljárási normák egymáshoz való viszonya: *amennyiben ugyanis az általános szabályok nem, vagy csak minimális eltérést engednek az ágazati eljárási szabályok számára, az eljárás túl merevvé, rugalmatlanná válhat. Másfelől viszont, ha az általános eljárási szabályok túl tág teret engednek a szektorspecifikus szabályoknak, a közigazgatási eljárás átláthatatlan és bonyolult szabályrendszert generálhat. Ebből következően a jogalkotónak kell meghatározni azt a középutat, amely a két véglet közötti legoptimálisabb szabályozási megoldást jelenti.*

A Modell Szabályok e tekintetben meglehetősen szűkszavúak, hiszen alapvetően három rendelkezés megfogalmazását javasolják az uniós eljárási kódexben:

- az általános szabályokat abban az esetben kell alkalmazni, amennyiben nincs valamilyen speciális eljárási szabály,
- a különös eljárási szabályokat az általános szabályokkal összhangban kell értelmezni,
- a különös eljárási szabályokat a mintaszabályok ki is egészíthetik.

Nos, álláspontunk szerint ez a kérdés nem ilyen egyszerű, és anélkül, hogy a már meglévő valamennyi szektorspecifikus területet a jogalkotó áttekintené, nem lehet a megfelelő megoldás mellett állást foglalni, de a II. 2. pontban ezzel kapcsolatban is állást foglalnunk.

## **3. Az Uniós és a tagállami eljárásjogok egymáshoz való viszonya a Modell Szabályok olvasatában**

A Modell Szabályok szerinti javaslat megfogalmazásában a hatályra vonatkozó rendelkezések nem terjednek ki a tagállami hatóságokra, kivéve, ha *valamilyen uniós, szakigazgatási vagy ágazatspecifikus szabály ettől eltérően rendelkezik, vagyis kifejezetten előírja, hogy az adott eljárási szabályokat a tagállami szervek is alkalmazzák.*<sup>92</sup> Ahogyan Balázs István is kifejti a fejezet következő részében, a tagállami és az uniós közigazgatási eljárásjogok között

92 Néhol maguk a Modell Szabályok is lehetőséget biztosítanak az eltérésre, így a hatály kapcsán az I. Könyv akként rendelkezik, hogy az V. és VI. Könyv mintaszabályai az V-1. és a VI-1. cikk rendelkezései szerint alkalmazandók a tagállami hatóságokra.

számos kapcsolódási pont fellelhető.<sup>93</sup> Ugyanakkor a javaslat nem ad választ arra, pontosan miként kell a tagállami közigazgatási szervek jogalkalmazói kötelezettségét a Modell Szabályok tekintetében értelmezni.

Itt utalnánk a fentiekén túl arra a kiegészítő szabályra is, mely a Modell Szabályok III. Könyvében található: a III-1. cikk az alapeljárás keretében foglalkozik a közigazgatási eljárás fogalmával, és akként rendelkezik, hogy a Modell Szabályokat azokra a közigazgatási eljárásokra is alkalmazni kell, *amelyek keretében egy tagállami hatóság határozatot készít elő és/vagy hoz, amennyiben az uniós különös jogszabály a III. Könyv alkalmazását előírja, vagy amennyiben a tagállam a III. Könyv szabályainak alkalmazása mellett dönt.* A parlament Állásfoglalásának 1. ajánlása szól az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról: eszerint a rendelet céljából azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják.

Ahogyan az EUMSZ 298. cikkében is nevesítésre kerül, az uniós igazgatás egy létező fogalom. Ebből következően a kidolgozandó rendeletnek *az uniós igazgatásra*<sup>94</sup> kell kiterjednie. Ezt a Modell Szabályok is hasonlóképp határozzák meg, amikor is úgy rendelkeznek, hogy a rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. A II. fejezetben utalni fogunk ugyanakkor arra is, hogy az uniós igazgatás és közigazgatás nem azonos fogalom: részint már szoltunk arról is, hogy nem tekintenénk helyes megoldásnak, amennyiben az uniós jogalkotó minden igazgatási cselekményt rögzíteni kívánna a rendeletben. A közigazgatási eljárásjog hatályának pontos határait az uniós jogalkotónak kell meghatároznia.

## II. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG HATÁLYA – A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE ÉS JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA AZ UNIÓS ELJÁRÁSJOGI KÓDEX HATÁLYRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEIT ILLETŐEN

### 1. Az Uniós közigazgatás és eljárási jog értelmezési tartományairól<sup>95</sup>

#### 1.1. Alapvetés

A Modell Szabályok alkalmazása hatályának tekintetében megkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy milyen szabályozásra is van felhatalmazása, illetve hatásköre az Uniónak a saját szervei tekintetében és a tagországokra kiterjedően.

Mindkét aspektuson belül újabb problémakörök találhatók, így az Unió saját szerveinél az, hogy a szabályozás minden intézmény és szerv közkapcsolataira kiterjedő eljárási

93 BALÁZS István: *az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről* = a hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015, 13–31.

94 Az uniós közigazgatási szervekről lásd részletesebben: BOROS: *A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában...*, i. m., 1–2.

95 Az alfejezet Balázs István írása.

szabályozás, vagy csupán az Unió közigazgatási jellegűnek minősíthető szervei, az ún. közvetlen igazgatási szervek eljárására terjed ki? Ez utóbbi függvényében kerülhet sor magának a szabályozásnak a végső elnevezésére is, hiszen nem mindegy, hogy az igazgatási, vagy közigazgatási eljárást szabályoz.

Az unió és a tagországok viszonyában pedig azt az alapkérdést szükséges körüljárni, hogy – bár a rendelet közvetlenül érvényesülő norma – de az intézményi önállóság elvét tiszteletben tartani kényszerül a közigazgatást érintően, így a tagországok közigazgatására kötelező rendelkezéseket nem tartalmazhat.<sup>96</sup> Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy tagország uniós jogszabályt alkalmaz.<sup>97</sup> Ez utóbbi esetben egy újabb aspektust jelent az, hogy a különböző már meglévő, főként a versenyjogi területen érvényesülő különös eljárási szabályoknak mi lesz a viszonya az általánosnak minősíthető modellszabályozáshoz.<sup>98</sup>

Mindezen kérdések tisztázása nem könnyű feladat, mert az előzőekben felsorolt problematikákhoz kapcsolt lábjegyzetekben megjelölt szabályozások és döntések, illetve tervezett szándékok esetenként egymásnak ellentmondók, vagy megfelelően stabil jogi alapokat nélkülözök, mely a jogállamiságra épülő unió működésében eleve problémát okoz, de pláne nem célszerű ilyen bizonytalan alapokra építeni egy új intézményként bevetendő modell-szabályozást sem.

Miközben pedig nagyon fontos és támogatandó cél az, hogy az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében – minden egyedi esetekben követendő eljárásra – egységes európai sztenderdeken alapuló eljárási szabályok kerüljenek kidolgozásra és alkalmazásra. Ennek azonban célszerű és jogszerű határait is szükséges kijelölni azért, hogy az a valóságban is tudjon érvényesülni és pozitív hatást kifejteni, kisugározni a ma még sokszínű tagállami közigazgatások felé.

Ebben a folyamatban sok mindenre figyelemmel kell lenni, így mindenekelőtt arra, hogy az Unió szervei, intézményei és hivatalai sui generis intézmények, melyek helye és szerepe nem feleltethető meg mechanikusan a tagállamok állami szerveinek.<sup>99</sup> Így különösen igaz

96 EUMSZ 197. cikk.

(1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – amely az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

97 Lásd a Javaslat III. Könyvének bevezetését: “[...] The rules of Book III are applicable to EU authorities whenever they make administrative decisions, whether in the context of direct or composite/shared administration. They are only applicable to Member State authorities where EU sector specific legislation so provides, or where a particular Member State chooses to adopt the rules.” 70.

[www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20I%20-%20general%20provision\\_2014-09-03%20individualized\\_final.pdf](http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20I%20-%20general%20provision_2014-09-03%20individualized_final.pdf) (2015. 08. 13.)

98 Az Állásfoglalás, Melléklet. 2. „A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia, és olyan eljárást kell megállapítania, amely lex specialis hiányában de minimis szabályként alkalmazandó. Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.”

99 Lásd: VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m.



ez a közigazgatásra, hiszen a modellszabályozás minden uniós szerv, intézmény és hivatal igazgatási eljárására kiterjedne, míg a végrehajtó hatalmi ági feladatokat ellátó uniós szervek köre ennél nyilvánvalóan szűkebb kört jelent az ezzel foglalkozó nemzetközi<sup>100</sup> és hazai szakirodalom<sup>101</sup> szerint is.

További fontos szempont annak számbavétele is, hogy az Unió tagállamai nemet mondtak az integráció olyan típusú kiterjesztésére, melyben a tagállami szuverenitás további csökkenése eredményeként egy szupraállam jönne létre, ennek megfelelő egységes közigazgatással. Az EUSZ adta keretek közt tehát ma nem lehetséges a tagországi közigazgatásra, így ennek eljárására sem uniós szabályozást bevezetni. Ha pedig ehhez hozzátesszük azt a valós ténytet, hogy a tagországok közigazgatása és eljárása napjainkban egymástól igen különböző rendszereken nyugszik, akkor egy ilyen kísérlet eleve kudarcra is lenne ítélve.<sup>102</sup>

A modellszabályozás mozgástere tehát meglehetősen szűk és bizonytalan, ezért sem véletlen az, hogy Európa legjobb közjogászaiból álló munkacsoport oly sokat dolgozott már eddig is rajta,<sup>103</sup> és az említett korlátokra többen is utalnak publikációikban.<sup>104</sup>

Mindezekre tekintettel rögzíthető az, hogy a modellszabályozásnak sem céljai, sem tartalma, de a hatálya sem vizsgálható tágabb összefüggések számbavétele nélkül.

Ennek körében különösen az európai közigazgatás és európai közigazgatási jog problematikája az, ami kiemelendő.

## 1.2. Az „Európai Közigazgatási Térség”-ről

Az unió tagállamai közigazgatásának napjainkra egységes értelmezési kereteket adó „Európai Közigazgatási Térség” fogalma és követelményrendszere az Európai Unió keleti bővítési folyamatában alakult ki. Az OECD SIGMA program által kidolgozott dokumentum eredetileg a tagállami működéshez szükséges közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez adott segítséget.

Az eredeti megfogalmazás szerint „az Európai Közigazgatási Tér a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig több tényező is befolyásolja, köztük az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti

100 Így pl. A legújabbak közül összefoglaló jelleggel: Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd.: *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 13–56.

101 A hazai szakirodalom egyik legújabb eredményeit lásd GERENCSÉR, BERKES, VARGA Zs. szerk.: *a hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*, i. m., 574.

102 Lásd bővebben: BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, i. m.

103 Lásd VARGA Zs., i. m., továbbá Herwig C.H. HOFMANN, François LAFARGE, Jens-Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER: *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne: Le modèle ReNEUAL*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

104 Így pl. Jean-Marc Sauvé, a Francia Államtanács alelnöke az európai ombudsman által 2014. május 19-én a tárgykörben szervezett konferencián, [www.conseil-etat.fr/content/download/4037/12139/version/2/file/2014-05-20-codification-procedure-administrative.pdf](http://www.conseil-etat.fr/content/download/4037/12139/version/2/file/2014-05-20-codification-procedure-administrative.pdf) (2015. 07. 21.).



rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat”.<sup>105</sup>

Az ilyen, a globalizáció által erősen befolyásolt felfogás szerint az idők során a tagországok közigazgatását az Unió hatásköréből kiemelő ún. intézményi önállóság elve ellenére is létrejött az „informális közigazgatási *acquis communautaire*” köre, mely magába foglal minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag érinti a közigazgatási eljárási szabályokat, a szervezetet és egységes joggyakorlatot eredményez az Európai Unión belül. E felfogás szerint az „informális közigazgatási *acquis communautaire*” alkalmazási módja és mértéke határozza meg az egyes tagországok tekintetében azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához nemzeti közigazgatásuk milyen kapacitással rendelkezik. A folyamat eredménye pedig a közigazgatási europanizáció és a konvergencia, mely tartalmilag kitölti az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmát.

Az „Európai Közigazgatási Térség” ideája azonban sokáig támadható volt a megfelelő jogi alapok hiánya miatt, így különösen az „informális *acquis*” önmagában is vitatható jogi természetű miatt. A feltételezett, de sokak által vitatott<sup>106</sup> europanizáció és konvergencia érvényesülését a konkrét közigazgatási intézmények szintjén pedig nem sikerült általánosan elfogadott módszerekkel mérni és kimutatni. Ezek alapján viszont továbbra is kétségbe vonható az Európai Közigazgatási Térség azon tartalmi eleme, miszerint az „a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt”. Nem meglepő ezért az sem, hogy egyes szerzők<sup>107</sup> az OECD SIGMA által adott fogalom egészét a kezdetektől fogva azzal a fő kritikai elemmel illeték, hogy benne keveredik az Unió és a tagállamok kötelező és valós együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországi közigazgatások vélt konvergenciájának folyamata.

Napjainkra azonban az Európai Közigazgatási Térség vázolt jellemzői és jogi háttere némileg változni látszik, annak ellenére, hogy a közigazgatás az EUSZ 4–5 cikkei alapján ma is tagállami kompetencia maradt.

A változások központi eleme olyan jogelvek megjelenése az uniós jogban, a Chartájában<sup>108</sup> rögzített „megfelelő ügyintézéshez való jog” egyes elvei, vagy a Bíróság által is alkalmazott elvek, melyek elsődlegesen a *helyes hivatali magatartás európai kódexében*<sup>109</sup> kerülnek további kibontásra. Tekintve, hogy az előző fejezetben ezekről már részletesen szoltunk, itt csak utalás szintjén hívnánk fel a figyelmet az említett elvek jelentőségére.

Amennyire öröndetes az Unió működése szempontjából az, hogy az európai jogfejlődés eredményeként – nem kis mértékben a tagállamok egy része hatályos jogi szabályozásában

105 *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

106 Így pl. Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd.: *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 465.

107 Danielle BOSSAERT: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, 2001.

108 [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT) (2015. 07. 08.)

109 [www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman\\_European\\_Code\\_of\\_Good\\_Administrative\\_Behaviour.pdf](http://www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf) (2015. 07. 08.).

már régebb óta jelen lévő intézmények hatására – ezen elvek jogilag releváns formában történő megjelenése, annál kevésbé értelmezhető ez az egységesülő európai közigazgatás közös nevezőjeként. A felsorolt elvek tanulmányozásakor ugyanis szembevetendő az, hogy a Charta idézett rendelkezései nem közigazgatás-specifikusak, és azok egyébként is minden (nem csak a közigazgatásnak minősíthető) uniós intézményre és szervre kiterjednek.

A Kódex jogi erővel nem bíró ajánlásai szintén általánosak és olyanok, melyek már számos tagországi eljárásjogi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók, megjelenésük uniós szinten ezért inkább ráhatásként, mint a tagországi közigazgatásokra történő visszahatásként értelmezhető. Ugyanakkor kétség kívül inspirálóan hathatnak olyanokra, mint pl. Franciaország,<sup>110</sup> mely ez idáig ellenállt a hasonló szabályozás szükségességének.

A vázolt jogfejlődés tehát fontos a már hivatkozott közös európai (köz)igazgatási kultúra örökségének szempontjából, de nem minősíthető áttörésnek egy egységes és integrált európai közigazgatás létrehozása felé még akkor sem, ha a modellszabályozás ezeket az eredményeket összefoglalva igen jelentős kísérlet az Unió „megfelelő igazgatásának” továbbfejlesztésére.

A fejlődés ugyanakkor része az „Európai Közigazgatási Térség” dinamikus változásának, mert megváltoztatja az eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum „informális acquis” jellegét. Közpolitikai dokumentumból jogilag releváns és az Európai Bíróság által alkalmazott tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek közös értékrendjévé vált.

Az érvényesülés mechanizmusa az Unió ún. közvetlen igazgatási szerveinél és a tagországi közigazgatási szervekkel együtt végzett igazgatásban hat, illetve – kiterjesztett értelmezéssel akkor – ha a tagországi közigazgatások uniós jogot közvetlenül alkalmaznak.<sup>111</sup>

Ez utóbbi probléma azonban e keretből kilépve átvizsgálva egy, az európai közigazgatás szempontjából aktívabb felfogást az ún. *európai közigazgatási jog és az európai közigazgatás* tárgykörének szükségszerű vizsgálatára. E felfogás szerint ugyanis a mára már kialakult európai közigazgatási jog a tagországok közigazgatásába beszivároghatva az eddig tárgyaltaknál lényegesen szolidabb jogi alapokra helyezi az egységesülő európai közigazgatás kifejlődését.<sup>112</sup>

### 1.3. Európai (köz)igazgatási jog<sup>113</sup> és európai (köz)igazgatás?

Az európai (köz)igazgatási jog fogalma és tartalma első, inkább teoretikus megjelenésének két évtizede óta<sup>114</sup> jelentős változáson ment át, és ez napjainkban is tart.

110 Így pl. A 2013. november 12-i törvény a közigazgatás és az állampolgárok közti kapcsolatok egyszerűsítéséről.

111 Lásd a Bíróság 2013. február 13-i, az Akerberg-Fransson ügyben hozott C-617/10 sz. döntését.

112 Lásd részletesen: BALÁZS: *az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről*, i. m., 13–31.

113 A címben és máshol is alkalmazott zárójeles „(köz) igazgatás” kifejezés annak a terminológiai problémának a jelzéséül szolgál, hogy az a nemzeti közigazgatások fogalmához képest a „droit administratif” nem biztos, hogy közigazgatásnak fordítható. Az EU intézményeinek igazgatása ugyanis szélesebb kört foglal magába, mint a végrehajtó hatalmi ági funkciókat ellátó közigazgatási szervek.

114 Lásd SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law*, i. m.

Ahogy az a korábbiakban már említettük, az európai (köz)igazgatási jog szélesebb és igen kiterjesztő értelmezése szerint<sup>115</sup> az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, melyet a nemzeti közigazgatások alkalmaznak harmonizált közösségi jogként, és így az uniós és a tagállami közigazgatási jogot összeköti, így együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált, és így az a közösségi vívmányok része.

A szélesebb fogalom kritikus alapkérdése éppen az, hogy pontosan mi nyilvánítható az uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő ún. harmonizált normáknak, ide lehet-e érteni az uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, vagy a nemzeti jog visszahatását az uniós joganyag létrejöttére? az erre adott igenlő válasz viszont teljes egészében összemosná az Unió közvetlenül érvényesülő jogi normáit és a nemzeti közigazgatási jogot, mely jelenlegi körülményeink közepette álláspontunk szerint is komoly értelmezési és alkalmazási problémákhoz vezetne.

Éppen e problémák miatt elfogadottabb az európai (köz)igazgatási jognak a szűk fogalma, mely felfogás még nem terjed túl az EU intézményrendszerén, és nem próbálja asszimilálni a tagországi közigazgatásokat. Legfőbb kritikai eleme e felfogásnak az, hogy „az Európai Unió intézményeinek igazgatására vonatkozó elvek és szabályok” mennyiben minősíthetők közigazgatásinak? Még tágabb összefüggésben pedig a hatalommegosztásnak az Unió intézményrendszerében való érvényesülése, illetve a végrehajtó jellegű aktusok kibocsátási mechanizmusa az, mely tisztázandó kérdés.<sup>116</sup>

Nem kevésbé problémás kérdés az európai (köz) igazgatási jog forrásainak tárgyköre sem. Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokból kinyerhető általános jogelvek.

Az Európai Bíróság joggyakorlata részben ezekre épül az olyan alkalmazott jogelvek esetében, mint a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, illetve olyan sajátos közigazgatási elv, mint az ügyek észszerű határidőben történő intézésének elve. Ezek esetében is vitatható azonban az, hogy azok a Bíróság joggyakorlata által kifejlesztettek lennének akkor, amikor a tagállamok jelentős részében azokat a hatályos nemzeti jog már régebb óta tartalmazza.

A Bíróság joggyakorlata ennek ellenére fontos, mert az európai (köz)igazgatási jog kodifikációját továbbra is gátolják a meg nem oldott elvi problémák és nem utolsósorban az a jogi alaphelyzet, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt. Mindez nem jelenti azt, hogy az írott közigazgatásnak is minősíthető jog fejlődése ne lenne kimutatható – különösen az egyes szakigazgatási ágazatokban (pl. Az Unió versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása), de az erre irányuló törekvésekre jó példa a témánk szempontjából kiemelt modellszabályozásra irányuló kodifikációs munkák köre.<sup>117</sup>

115 Lásd: *Introduction generale = Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd., Bruxelles, Bruylant, 2007, 3–4.

116 A problematika lényegét dolgozza fel AUBY, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, CHEVALLIER, *i. m.*, 5. sz. jegyzet, 41–309.

117 Lásd: VARGA Zs.: *i. m.*

Azonban itt sem hallgathatóak el a jelzett alapvető értelmezési problémák, melyek az erről szóló parlamenti határozat esetében is tetten érhetők.<sup>118</sup>

A határozat kimondja egyebek közt azt, hogy „[a] rendelet céljául azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással [...]”<sup>119</sup>

Nyilvánvaló az, hogy a hatályban jelzett „uniós intézmények, szervek és hivatalok” mindegyikét még a sajátos uniós viszonyok figyelembe vételével sem lehet közigazgatásának nyilvánítani, ezért maga az eljárás is inkább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, de mindenképp bizonytalan tartalmú.<sup>120</sup>

Az igazgatás fogalma ugyanis keveredik a közigazgatás fogalmával, mely utóbbi esetében okkal merül fel az Unió működése szempontjából a már felvetett, és az Unió egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosítását övező problémák köre. Ennek az önmagában is igen bonyolult, de a tagállami működéstől alapvetően eltérő, azzal nehezen összehangba hozható kérdésnek a beható vizsgálata azonban meghaladja ezen írás kereteit,<sup>121</sup> viszont e nélkül nem oldható fel az egész problematika sem.

A probléma nem kevésbé nagy akkor sem, ha a tárgykör organikus megközelítéseként a közigazgatási szerveket vizsgáljuk a kialakult elméleti tipológia alapján az európai közigazgatásban.<sup>122</sup>

Eszerint ugyanis az Unió szempontjából megkülönböztethetünk közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást. A közvetlen közigazgatás alatt az Unió azon közigazgatásának minősíthető szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik, melyek alapvetően az uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből és Uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az európai ombudsman ellenőrzése alatt állnak.<sup>123</sup>

118 [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU), (2015. 07. 08.)

119 Lásd az előző jegyzetet.

120 A problémáról bővebb fejtegetés található GERENCSÉR, BERKES, VARGA Zs.: *i. m.*, 534–539.

121 Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs.: *i. m.*

122 Jacques ZILLER: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen. = Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd.: Bruxelles, Bruylant, 2014, 5. sz. jegyzet.

123 Jacques ZILLER: *i. m.*, 332.

Ide tartoznak az ún. végrehajtó ügynökségek, mint például a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatala (TEN-T EA), az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA), Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI) stb.<sup>124</sup>

Ezzel szemben a közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket és az ezek alapján harmozított nemzeti jogot, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai. Az együttes igazgatás pedig olyan területekre jellemző, mint pl. a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika. Ez azonban nem minden felfogás szerint jelent önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését, melyben mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

A sokáig csak elvi kategorizálás napjainkra jogilag relevánssá vált, és nagy jelentősége van az európai közigazgatási jog kiterjesztő, vagy tág értelmezése szempontjából is.<sup>125</sup>

Ahogy az már említésre került, a (köz)igazgatásra vonatkozó uniós jogi szabályozás központi elemét képezi az Alapjogi Charta 41.cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jog. Az 51. cikkben szabályozott alkalmazási kör szerint pedig „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre [...]”

Ez a rendelkezés egyes szerzők szerint<sup>126</sup> megnyitotta az utat olyan szabályozások előtt, mint pl. az EUMSZ 291. cikke,<sup>127</sup> mely feljogosítja a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedések körében az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó szabályokat.

Mindezekre tekintettel tehát az Unió a közigazgatási jog terén a tagországi közigazgatások feletti szabályozási jogot kapott, és ezért az e körbe tartozó, közvetlenül érvényesülő szabályozást kell alkalmazni minden olyan esetben, amikor azok uniós jogot alkalmaznak.

Az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének így kialakultak már a szolid jogi alapjai, és az a közvetlen európai közigazgatással együtt az egységes európai közigazgatás jog, mint „*ius commune*” kialakításának bázisává vált.

Ebben a folyamatban pedig a modellszabályozás nagyon fontos helyet foglalna el, mint közvetlenül alkalmazandó rendelet egységes keretétül szolgálna a ma még egymástól igen eltérő tagországi közigazgatási eljárásoknak.

124 A végrehajtó ügynökségek az 1605/2002-es EK tanácsi (pénzügyi) rendelet 55. cikke alapján létrehozott, és az 58/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 11., 2003. 1. 16.) alapján brüsszeli vagy luxemburgi székhellyel működő, meghatározott időre létrehozott olyan szervezetek, amelyek egy vagy több közösségi program irányításához kapcsolódó feladatokat látnak el.

125 Az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

126 ZILLER: *i. m.*, 328.

127 [www.europaalkotmányjog.eu/?p=408](http://www.europaalkotmányjog.eu/?p=408) (2017. 03. 13.)

E kiterjesztő felfogást azonban sokan vitatják<sup>128</sup> legfőbbképpen azért, mert kivételes – a szubszidiaritás jegyében érvényesülő – intézményekre próbál olyan általános szabályokat építeni, melyek amúgy ellentétesek az EUSZ hatásköri szabályaival.

Álláspontunk szerint az Európai Közigazgatási Térség kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából komoly veszélyeket jelenthet az ilyen erőltetett értelmezés. Az ugyanis az eredeti jogon kívüli fogalomból így nem mindenki által elismert jogi kategóriát képezne, hanem a hatályos jogon túlterjeszkedő, önkényes és bizonytalan jogfogalmat. Ez pedig biztosan nem szolgálná azok tiszteletre méltó törekvéseit sem, akik bízunk a közös európai közigazgatás perspektivikus létrejöttében.

Mindezekre tekintettel ma inkább realitás az Európai Közigazgatási Térség olyan értelmezése, miszerint „az nem az egységesítést foglalja magába, hanem ellenkezőleg, az a különbözőségek egymás melletti létezését és kölcsönös kapcsolatát ígéri.”<sup>129</sup>

### III. A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE. JAVASLATOK AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KÓDEX HATÁLYÁRA VONATKOZÓAN<sup>130</sup>

Ahogy az előzőekben láttuk, sokkal nagyobb munka vár az uniós jogalkotóra, mint ahogyan azt a Modell Szabályok megalkotói gondolták. Számos alapkérdés tisztázása ugyanis még várat magára. Ezek mélyreható vizsgálata nélkül ugyanakkor álláspontunk szerint nem lehet az uniós közigazgatási eljárásjog irányadó szabályait meghatározni.

A hatály kapcsán célszerű lenne első körben megvizsgálni az alábbiakat.

Ad a) Milyen ügyek tekintetében szeretne a szabályozás eszközével élni a jogalkotó, vagyis mit tekinthetünk *uniós közigazgatási ügynek*?

Ez a kérdés szorosan összefügg azokkal a tényezőkkel, amelyeket a továbbiakban fogunk elemezni, de előljáróban érdemes kiemelni, hogy a Bíróság esetjogában most is találkozhatunk ezzel a kifejezéssel, noha a tartalmát tekintve a Bíróság nem foglal állást: ilyen például a T-366/00. sz. ügyben az Elsőfokú Bíróság a felperes által a közigazgatási ügy irataihoz csatolt egyes mellékletek vonatkozásában vizsgálódott.<sup>131</sup> Az uniós közigazgatási szervek nemcsak kifelé ható eljárási cselekményeket fogatosítanak, hanem számos olyan igazgatási tevékenységet látnak el, amelyek belső, szervezeti, ügyviteli jellegűek.

Ennek megfelelően számos szabályozó elsősorban a belső működési mechanizmusokat, igazgatási, ügyviteli szabályokat határozza meg. *Álláspontunk szerint ezek a szabályok nem igényelnek uniós szintű jogalkotási beavatkozást.* Megfontolandónak tartjuk azonban, hogy ezeket a belső szabályozókat is valamilyen azonos mederbe terelje az uniós jogalkotó, és ezáltal könnyen behatárolható legyen, hogy az Unió hatalmas szervezetrendszeréből milyen

128 Lásd Jean-Marc Sauvé utalásait a tárgykörben a 2014 februárjában, Firenzében szervezett nemzetközi konferencia megállapításaira.

129 Emilie CHEVALLIER: *L'espace administratif européen = Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE, Emilie CHEVALIER éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, 465.

130 A fejezet Boros Anita írása.

131 Az Európai Bizottság kontra Scott SA, C-290/07. P. sz. ügy.

szerveket tekintünk közigazgatási szervezeteknek, azok milyen belső szabályozók alapján járnak el, és milyen szervezeti megoldások jellemző rájuk. Amennyiben a Bizottság főigazgatósága-it, szolgálatait alaposabb vizsgálat alá vetjük, láthatjuk, hogy a hivatalos honlapokon a legtöbb információ nem egységes felépítés szerint kerül közzétételre, sőt vannak olyan szervek is, amelyek honlapján csak néhány elenyésző információ található az adott szerv működésére és eljárására vonatkozóan.

Ugyanakkor vannak olyan uniós szabályozók, amelyek javarészt belső működési mechanizmusokhoz kapcsolódó eljárási szabályokat fektetnek le, ám hatásukat tekintve az adott szervezeten kívülre ható joghatással bírnak. Ezek közül kiemelendő a Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az uniós jog alkalmazása a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítése tárgyában.<sup>132</sup>

A Közlemény bevezetőjében az olvasható, hogy a Szerződésekben és jogi aktusokban meghatározott célkitűzések sikeres megvalósítása azon múlik, hogy a tagállamok mennyire hatékonyan alkalmazzák az uniós jogot. A Szerződések öreként a Bizottság elismeri, hogy a panaszos döntő szerepet tölt be annak elősegítésében, hogy a Bizottság felderíthesse az uniós jog megsértésének eseteit. A Bizottság ebben a közleményében határozza meg, hogy melyek azok a panaszos érdekében megteendő adminisztratív intézkedések, amelyek meghozatalát vállalja a panaszos panaszának kezelése és a szóban forgó állítólagos jogsértés értékelése során.

Ennek megfelelően panasz a Bizottságnál tett írásbeli lépés, amely az uniós joggal ellentétes tagállami intézkedéseket, mulasztásokat vagy gyakorlatokat jelent be, míg a panaszos a Bizottsághoz panaszt benyújtó személy vagy szerv. A Közlemény azt is leszögezi, hogy bárki illetéktelenesen panaszt nyújthat be a Bizottságnak egy tagállam bármely intézkedése ellen (törvény, rendelet vagy adminisztratív intézkedés), vagy egy intézkedés tagállam általi elmulasztása, illetve bármely tagállami gyakorlat ellen, amelyet összeegyeztethetetlennek tart az uniós joggal.

A Közlemény számos eljárási szabályt is meghatároz, így például azt, hogy a panaszosoknak az eljárás megindításához nem kell bizonyítaniuk érdekeltységük meglétét; sem pedig azt, hogy a panaszolt intézkedés, mulasztás vagy gyakorlat közvetlenül és személyesen érinti őket, a panaszok nyilvántartásának, átvételének, benyújtásának, módszereinek szabályait illetően.

A fentiekben kiragadott példa alapján a legfontosabb feladat a jelen pontunk tekintetében az, hogy az uniós norma előkészítése során vizsgálat alá vonjuk azokat a már meglévő uniós jogszabályokat, amelyek jelenleg is alkalmazandó eljárási szabályokat határoznak meg annak érdekében, hogy ténylegesen láthassuk, hogy jelenleg milyen eljárási mechanizmusok léteznek az Európai Unió igazgatásában, és azokból milyen általános következtetések vonhatók le. Az Unió jogában közel annyi szektorspecifikus eljárás létezik, eltérő részletességű eljárási szabályozással. A kilencvenes évektől azonban megfigyelhető az a tendencia, hogy azokon a területeken, amelyek relevánsak az Unió piacának működtetése vagy az aktuális uniós politikai célkitűzések tekintetében, részletesebb eljárási szabályok kerültek kidolgozásra

<sup>132</sup> COM/2012/0154 final.



(lásd például az uniós támogatáspolitikát, közbeszerzés vagy versenyjog területét). Emellett meg kell vizsgálni azt is, hogy – ahogy láttuk a Bizottság esetében is – az egyes uniós közigazgatási szervek milyen, nem jogszabályban megjelenő szabályrendszert alkalmaznak. A Bizottság eljárási szabályzatának<sup>133</sup> melléklete<sup>134</sup> például olyan eljárási szabályokat is meghatároz, amelyek fontosak lehetnek az uniós szervekkel való kapcsolattartás szabályainak kidolgozása során is, így például az elektronikus és a papír alapú kapcsolattartás, a dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében alkalmazott szabályok.

A vizsgálatunk eredménye vélhetően az lesz, hogy az uniós közigazgatási szervek egy része valamilyen szakpolitikai feladat végrehajtására hivatott. A feladatai ellátása során ugyanakkor nem rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyek a szervezeten kívülre ható módon jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnének. Emellett léteznek olyan uniós közigazgatási szervek is, amelyek a hazaihoz hasonlóan hatósági jellegű feladatokat látnak el: az uniós jog végrehajtása és kikényszerítése érdekében ellenőriznek, szankcionálnak. Ennek megfelelően azt kell eldöntenünk, hogy az uniós eljárási kódex olvasatában mit értünk közigazgatási ügyön? Ahogy említettük, ezt a feladatot csak úgy tudjuk megfelelőképp teljesíteni, ha megvizsgáljuk a már létező uniós eljárási jogviszonyokat, azok jellemzőit, számosságát, szabályozottságát, és az azokkal kapcsolatos jogalkalmazói joggyakorlatot – és ez nem csak a Bíróság gyakorlatát jelenti.

Az Állásfoglalás szerint az uniós eljárási kódexnek nem kell kitérnie az olyan természetes személy eljárásokra, amelyek egy adott uniós közigazgatási szerv *belső eljárását szabályozzák*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezen a területen ne kellene „rendet tennie” az uniós jogalkotónak: *fel kell ugyanis számolni az egyes uniós közigazgatási szervek belső működésére vonatkozó szabályozási ellentmondásokat*, hiszen sok esetben ezek a szabályozók – pl. a Bizottság eljárási szabályzata is – ún. kifelé ható eljárási cselekményeket, alapelveket is lefektetnek. Ebből következően a kidolgozandó eljárási kódexnek egy általános, ám az eljárási szabályokat kellő alapossággal meghatározó szabályrendszernek kell lennie annak érdekében, hogy az egyes szervezetek tekintetében irányadó belső szabályozók valóban a belső működésre vonatkozó szabályok meghatározására szorítkozhassanak.

Az uniós közigazgatási eljárási ügy fogalmát tekintve szintén áthidalandó probléma, hogy nem határolható el olyan konzekvensen egymástól az uniós jogalkotás és végrehajtás, mint a legtöbb tagállami jogrendszerben. Az EUMSZ 289. cikke szerint a rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. Emellett a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása különleges jogalkotási eljárásnak minősül. Azt is kimondja ugyanakkor e cikk (3) bekezdése, hogy a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusoknak minősülnek. Emellett számos olyan primerjogi

133 [C(2000) 3614]

134 Az Európai Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatainak során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályzat.

szabály létezik, amely kifejezetten valamilyen jogalkotási aktus kibocsátására ad felhatalmazást. Álláspontunk szerint az *uniós közigazgatási eljárásjog nem kifejezetten hivatott jogalkotási jellegű aktusok szabályozására*.

Ad b) Feltétlenül meghatározandó az is, hogy *pontosan milyen közigazgatási szervek eljárására kellene kitérnie az új uniós közigazgatási eljárási rendeletnek*.

Ahogy arra már többször utaltunk, az Unióban számos közigazgatási szerv létezik, különböző felépítéssel, működési mechanizmussal. Azt is említettük már, hogy célszerű lenne első körben ezeket a szerveket feltérképezni és általános vonásaikat összevetni. Az bizonyos, hogy különbséget kell tenni az Unió jogának közvetlen és közvetett végrehajtásáért felelős, vagyis az uniós és a tagállami szervek között: *álláspontunk szerint az európai közigazgatási eljárási kódexnek kizárólag az Unió közigazgatási szervezetrendszerére kell kiterjednie az olyan jogviszonyokban, amelyek során az adott közigazgatási szerv az eljárása során valamilyen jogot vagy kötelezettséget keletkeztet a vele kapcsolatba kerülő uniós üggyféllel*.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 2. cikke például akként rendelkezik, hogy „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint. Ugyanezen elvek, feltételek és korlátok betartásával az intézmények dokumentumaikhoz való hozzáférést nem tagállamban lakó, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek számára is biztosíthatnak. [...] Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”

A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya az Európai Közösségeket létrehozó szerződések által, vagy azok alapján létrehozott intézmények és szervek, a továbbiakban „közösségi intézmények és szervek” gondoskodnak a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak – különösen a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak – a személyes adatok feldolgozásával összefüggő védelméről.

A fenti két uniós jogszabály általános jellegű eljárási normákat határoz meg a dokumentumokhoz való hozzáférés és a személyes adatok védelméről, illetve feldolgozásáról. Mindkét jogi norma hatályát érdemes vizsgálat alá vonnunk, amikor az uniós közigazgatási eljárási rendelet hatályát kívánjuk meghatározni, és inkább abba az irányba elindulunk, hogy az uniós közigazgatási eljárási kódex hatályát is olyan uniós szervekre kellene kiterjeszteni, amelyek legitimitása valamilyen uniós jogszabályból eredeztethető.

Ebből az is következik, hogy a tervezetnek nem kell kitérnie a közvetett közigazgatás, vagyis a tagállami eljárásjogok szabályaira.<sup>135</sup> Ezt abszolút támogathatónak tartjuk, tekintettel arra,

135 Lásd ehhez a Teresa Cicala kontra Regione Siciliana ítéletet a C-482/10. sz. ügyben.

hogy az Unió egyes tagállamaiban igen heterogén közigazgatási eljárásjogi megoldások alakultak ki.<sup>136</sup>

A Modell Szabályok fogalomrendszerében *hatáskörrel rendelkező hatóság* minden olyan uniós közigazgatási szerv, amelynek feladata a közigazgatási intézkedésnek az alkalmazandó jogszabályok szerinti végrehajtása. A tagállami közigazgatási szervezeti jogi megoldások teljes ismerete nélkül is kijelenthető, hogy ez a definíció az említett alapkérdések – vagyis uniós igazgatás, közigazgatás, eljárásjog – tisztázása nélkül értelmezhetetlen, tekintve, hogy nem tudjuk, mit takar a „közigazgatási” illetve az „intézkedés” tényleges fogalma. Tehát, ha csak kiragadunk két példát, elgondolkodtató, vajon a szóban forgó rendelet hatálya alá tartozónak tekintendők-e a Modell Szabályok olvasatában például Magyarországon a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatala alatt működő National Supervisory Authority által ellátott tanúsítási és felügyeleti tevékenység, vagy az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 80. cikke (4) bekezdésének megfelelően a Bizottság által a tagállamokkal szemben végrehajtott pénzügyi korrekciók?

Ad c) Amennyiben meghatároztuk, hogy milyen szervek, milyen eljárására vonatkoztatható az uniós közigazgatási eljárási kódex hatálya, azt is el kell dönteni, hogy az eljárás mely szakaszait szabályozza az új jogszabály.

A Modell Szabályok szerint *a közigazgatási eljárás fogalmába a döntés előkészítése és meghozatala tartozik*, vagyis eljárásjogi értelemben az uniós közigazgatási eljárásjog, a tagállami eljárásjogok terminológiájával élve, az ún. *alapeljárás szabályait foglalja magában*. Ez azt jelenti, hogy a *jogorvoslati szabályok* nem jelennének meg az uniós közigazgatási eljárásjogi jogszabályban az RN-Javaslat szerint.

A *tagállami szabályozás* tekintetében eltérő modellek alakultak ki a tekintetben is, hogy az olyan tagállamokban, amelyek esetében beszélhetünk kodifikált eljárásjogról, ott milyen részletességű az eljárásjogi szabályozás, illetve, hogy az eljárás valamennyi vagy csak egy-egy szakasza szabályozott-e. Az RN-Javaslatához hasonlóan vannak olyan tagállamok, amelyek elsősorban a döntéselőkészítő, valamint a döntés meghozatalára vonatkozó eljárási cselekmények rögzítésére szorítkoznak az eljárási törvényeikben, és az eljárás további szakaszait más törvényi szabályozókra bízzák. Szintén eltérő a tagállami szabályozás a tekintetben is, hogy „tisztán” általános eljárási szabályokat fogalmaznak-e meg, vagy esetleg megjelennek más természetű, például anyagi jogi jellegű szabályok is az adott eljárási törvényekben. Az Unió jogában a legfontosabb jogorvoslati szabályok alapítói szerződések szintjén kerültek lefektetésre. Ugyanakkor, álláspontunk szerint, az alapító szerződések mentén kidolgozott jogalapok nem jelentik azt, hogy a jogorvoslatok részletesebb szabályait alacsonyabb szintű szabályozóban az Unió ne rendezhetné. Erre azért is szükség lenne, mert *nincs egyértelmű jogi természetű iránymutatás az egyes szervtípusok uniós eljárási kódex hatálya alá*

<sup>136</sup> Lásd ehhez a C-491/01. sz. ügyben hozott ítéletet az uniós és a tagállami hatáskörök megosztásáról, illetve a szuverenitás korlátozásáról szóló 36/1999. (XI. 26.) AB határozat (ABH 1999, 320, 322.; 5/12001. (II. 28.) AB határozat (ABH 2001, 86, 89).

sorolásáról, illetve arról, hogy mely tevékenységek tekinthetők közigazgatási eljárási szempontból hatósági, illetve nem hatósági jellegűnek. A tagállami közigazgatási eljárási kódexek között találunk olyanokat is, amelyek elsősorban az aktusok különböző szempontból történő felülvizsgálatát helyezik a szabályozás fókuszába: ilyen például a román vagy az önálló közigazgatási perrendtartással rendelkező germán jogcsalád államai.

A magyar közigazgatási eljárásjogi törvényünk részletes szabályokat tartalmaz a hatályra vonatkozóan: részletesen szabályozza az alanyi és a tárgyi hatály kérdéskörét, amely álláspontunk szerint a közigazgatási eljárási kodifikáció alappillére. Az alanyi hatály tekintetében részletesen szabályozza az eljárási jogviszony egyes alanyainak jogállását, külön hangsúlyt fordítva az eljárásbeli főszemélyek és az eljárás egyéb részt vevőinek beazonosíthatóságára. A tárgyi hatály tekintetében a közigazgatási hatósági ügy fogalma az elmúlt néhány évtized jogalkalmazói tapasztalatai alapján kikristályosodott definíció-együttesként jelenik meg a hazai jogban, külön meghatározva az általános és különös szabályok egymáshoz való viszonyát, illetve azokat a jogviszonyokat, amelyek nem tartoznak a magyar közigazgatási eljárási törvény hatálya alá. A magyar közigazgatási eljárási törvény nem egyedüli forrása a közigazgatási eljárásjognak, hiszen mind a jogorvoslatok, mind pedig a végrehajtás tekintetében egyéb, törvényi szintű szabályok is alkalmazandók. Az azonban kiemelését érdemel, hogy a magyar közigazgatási eljárási törvény meglehetősen részletes, az eljárás valamennyi szakaszát kimerítően szabályozni kívánó jogszabálynak tekinthető. Hangsúlyozandó az is, hogy a hazai közigazgatási eljárási szabályozás a hatósági jogviszonybeli eljárási cselekményekre terjed ki, vagyis a közigazgatás egyéb eljárási, de nem hatósági jellegű tevékenységét nem szabályozza. Ebből következően uniós szinten sem elhanyagolható annak vizsgálata, hogy az eljárási cselekmények teljes spektrumát – legyen az hatósági vagy hatóságinak nem minősülő – felölelő, vagy egy szűkebb területre korlátozódó, hatósági vagy kvázi hatósági folyamatokra kiterjedő eljárási szabályozás lenne leginkább célra vezető?

Ad d) a fentiekén túl célszerű állást foglalni a szabályozás jellege és az alkalmazandó kodifikációs megoldás tekintetében is.

Amennyiben ugyanis az uniós jogalkotó úgy dönt, hogy egy olyan általános szabály kidolgozása szükséges, amely minden uniós szerv hatósági természetű eljárására alkalmazandó és az eljárás valamennyi szakaszát átfogóan szabályozza, akkor egy hosszas kodifikációs folyamatnak nézünk elébe: a parlament által kidolgozott Állásfoglalás számos előremutató kérdést meghatároz, de még korántsem vonultatja fel a szabályozandó eljárási szabályok teljes körét.

Ezzel kapcsolatban az Európai Unió tagállamaiban számos megoldás alakult ki: vannak olyan államok, amelyek rendelkeznek általános eljárásjogi törvényi szabályozással – tipikusan ilyenek a germán modellt követő, illetve a volt szocialista országok. Ezekben az államokban általános jogalkotói célként fogalmazódik meg az általános eljárási szabályok előtérbe helyezése és a különös eljárási szabályok leeredukálása.

Amennyiben az Európai Unió tagállamait vizsgáljuk, a törvényi szabályozással rendelkező országok szabályozási módszere is eltér a tekintetben, hogy az eljárási szabályok milyen részletességgel jelennek meg a szabályozásban.

Így például léteznek olyan országok, amelyek a közigazgatási eljárási törvényükben:

- a legfontosabb közigazgatási tevékenységeket szabályozzák – ilyen például Belgium, vagy Görögország –, de olyanok is ismeretesek, amelyek a közigazgatási tevékenységek teljes körét, így a közigazgatási jogalkotást, jogalkalmazást és a közigazgatási szerződések szabályait is egy egységes törvényben kívánják rendezni – ilyen például Portugália –, vagy közigazgatási eljárási szabályok mellett közigazgatási szervezeti kérdések szabályozására is hivatottak – például Spanyolország esetében,
- legalább általános jelleggel szabályozzák a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszát – például hazánk esetében –, mások csak bizonyos eljárási szakaszokra helyezik a hangsúlyt, és elsődlegesen az alapeljárási szakasz részletszabályait határozzák meg, mint például Németország közigazgatási eljárási törvénye, amely mellett például önálló törvény rendezi a bírósági felülvizsgálat és a végrehajtás szabályait,
- elsődlegesen a közigazgatás működésének az alapelveit határozzák meg, vagy épp csak kerettörvényi jelleget kölcsönözve szabályozzák a legfontosabb kérdéseket – így például Luxemburg vagy Svédország esetében.<sup>137</sup>

*Ebből következően egy európai közigazgatási eljárási kódex nem irányozhatja elő a tagállami közigazgatási eljárásjogok harmonizációját, ugyanakkor, ahogyan a parlament Állásfoglalása is fogalmaz, az új kódex rendeltetése a tagállamok tekintetében az lenne, hogy – figyelemmel az eljárás általános elveire és a polgárok közigazgatással szembeni alapvető jogaira – erősítse a nemzeti közigazgatási jogok spontán közeledését, és ennek megfelelően az integrációs folyamatot.*

Tagadhatatlan ugyanakkor az is, hogy egy egységes európai közigazgatási eljárásjogi kódex előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között.

A Modell Szabályok az I. Könyv I-3. pontjában a mintaszabályok és az uniós tagállamok jogának egymáshoz való viszonyáról rendelkezve kiemeli, hogy a tagállami hatóságok iránymutatásként használhatják a mintaszabályokat – nemzeti eljárási jogukkal összhangban – az uniós jog végrehajtása során.

Ezzel a célkitűzéssel egyetértünk, azonban a ReNEUAL Modell Szabályok még lényeges továbbfejlesztésre szorulnak ahhoz, hogy az uniós közigazgatási eljárásjog alapszabályává váljanak, és táptalajul szolgáljanak a tagállami közigazgatási eljárásjogoknak.

<sup>137</sup> SZAMEL Katalin: *a közigazgatás működésének meghatározó trendjei = az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 61–70.